



Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito

**A proteção de denunciante de corrupção e
criminalidade conexa**

João António Alencastre de Matos Ramos

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses

2018

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito

A proteção de denunciante de corrupção e criminalidade conexa

João António Alencastre de Matos Ramos

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses

2018

Dissertação submetida à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico-Forenses, realizada sob a orientação científica da Prof.^a Doutora Teresa Quintela de Brito.

Agradecimentos

À Prof^a Doutora Teresa Quintela de Brito, pela disponibilidade em aceitar o desafio que foi este trabalho, indicações e palavras de incentivo.

À família nuclear: mãe, pai, Duarte e António, pelo carinho, apoio e por serem partes integrantes de quem hoje sou. À restante família, pelo interesse e estima.

Aos colegas e amigos, por partilharem comigo a experiência académica e/ou a experiência da vida.

À Transparência e Integridade, Associação Cívica, por me ter acolhido e alertado para a relevância do tema deste trabalho.

À Catarina, pela inesgotável generosidade e compreensão.

Resumo

A constatação de que a corrupção e a criminalidade conexas constituem perigosos fatores de corrosão das estruturas sociais, económicas e políticas dos Estados, contribuindo, em última instância, para a desconfiança geral dos cidadãos no Estado de Direito Democrático, exige respostas que se adaptem à crescente complexidade destes crimes e, bem assim, ao desenvolvimento tecnológico permanente.

A denúncia, embora seja um instrumento antigo de prevenção, deteção e investigação de crimes, assume particular relevância quanto a este tipo de criminalidade, seja devido ao acesso privilegiado aos factos que o denunciante pode ter, seja devido à natureza sigilosa dos crimes em questão. Contudo, é frequente o denunciante colocar-se numa situação de risco pessoal e/ou profissional, em que pode sofrer retaliações decorrentes da apresentação da denúncia.

A proteção de denunciantes é um tema amplamente estudado a nível internacional e europeu, existindo inúmeras fontes, sejam do foro judicial, sejam do foro institucional, que apontam para a urgência da necessidade de proteção destas pessoas. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem estabeleceu jurisprudência no sentido de dar prevalência ao interesse público que a denúncia de corrupção e crimes conexos reveste, ao passo que o Parlamento Europeu e o Conselho da Europa recomendam aos Estados-Membros a adoção de legislação abrangente sobre proteção de denunciantes. Também é esta a posição de organizações como a OCDE ou mesmo da sociedade civil, como a *Transparency International*.

Torna-se assim necessário estudar o regime das denúncias e da proteção de denunciantes em Portugal, tendo sempre em conta a dimensão marcadamente internacional e europeia desta matéria. Que tipos de denunciantes existem? Têm todos os mesmos direitos? Existem mecanismos de proteção de denunciantes? Se sim, como funcionam? Quais as tendências jurisprudenciais nesta matéria? Quais as recomendações das instituições que se debruçam sobre o tema? Tentaremos dar resposta a estas e outras questões neste trabalho.

Palavras-chave: Corrupção, denúncia, denunciantes, proteção de denunciantes, processo penal.

Abstract

The finding that corruption and related crime constitute a dangerous corrosion of the social, economic and political structures of States, ultimately contributing to the general distrust of citizens in the rule of law, requires appropriate responses to the growing complexity of these crimes, as well as to the permanent technological development.

Denunciation, although an old instrument for the prevention, detection and investigation of crimes, is of particular relevance to this type of delinquency, either because of privileged access to facts that the whistleblower may have or because of the secrecy of the crimes in question. However, the whistleblower frequently places himself in a situation of personal and/or professional risk, where he may suffer retaliation arising from the submission of the complaint.

The protection of whistleblowers is a subject widely studied at international and European level. There are numerous sources, both from the judicial and institutional levels, which point to the urgent need to protect these people. The European Court of Human Rights has established case law to give prominence to the public interest that the complaint of corruption and related crimes has, whereas the European Parliament and the Council of Europe recommend to Member States the adoption of comprehensive legislation on protecting whistleblowers. This is also the position of organizations such as Transparency International or the OECD.

It is therefore necessary to study the system of reports and the protection of whistleblowers in Portugal, taking into account the markedly international and European dimension of this matter. What types of whistleblowers are there? Do they all have the same rights? Are there mechanisms for protecting whistleblowers? If so, how do they work? What are the trends in national case law? We will try to answer these and other questions in this work.

Keywords: Corruption, whistleblowing, whistleblowers, whistleblower protection, criminal procedure.

Índice

LISTA DE ABREVIATURAS	8
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - BREVE ABORDAGEM À TEMÁTICA DA CORRUPÇÃO	15
CAPÍTULO II - DENÚNCIAS E DENUNCIANTES	23
SECÇÃO I – PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES A NÍVEL INTERNACIONAL E EUROPEU	23
1. A relevância crescente dos denunciantes	23
2. Princípios e normas internacionais e europeias	26
3. Proteção de denunciantes no direito da União Europeia	29
3.1. Quadro atual	29
3.2. Perspetivas futuras	33
3.2.1. Da viabilidade da criação de legislação europeia horizontal	34
3.3. Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem	39
3.3.1. O caso Guja vs. República da Moldávia (2008)	41
3.3.2. O caso Heinisch vs. Alemanha (2011)	42
3.3.3. O caso Bargão e Domingos Correia vs. Portugal (2012)	43
3.3.4. O caso Soares vs. Portugal (2016)	45
4. Definição de denunciante e princípio da proteção de denunciantes	47
4.1. Definição de denunciante	48
a) Qualidade do indivíduo	48
b) Fundadas suspeitas e boa fé	51
c) Forma da denúncia	53
d) Destinatários da denúncia	53
4.2. Princípio da proteção de denunciantes	53
SECÇÃO II - A DENÚNCIA E A PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES EM PORTUGAL	54
1. Admissibilidade da participação do cidadão na Justiça: a denúncia	54
1.1. Considerações gerais	54
1.2. Na CRP	55
1.3. Na lei substantiva	57
1.4. Na lei processual	58
1.4.1. Denúncia anónima	62
1.4.2. Denúncia online	63
2. O denunciante de corrupção e crimes conexos	69
2.1. O denunciante de corrupção e crimes conexos na CRP	69
2.2. O denunciante de corrupção e crimes conexos como participante processual	72
2.2.1. Regime geral do CPP	73
2.2.1.1. Denunciante como sujeito processual: assistente	73
2.2.1.2. Denunciante como participante processual em sentido estrito: testemunha	76
2.2.2. O caso específico da denúncia online	79
3. Proteção de denunciantes na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril	81
a) Destinatários	82
b) Tipo de infrações denunciadas	87
c) Proibição de prejudicar	88
d) Ónus da prova	89

e) Direitos dos denunciantes	90
4. A reação à denúncia: a queixa por difamação	93
4.1. Considerações gerais	93
4.2. A proteção do denunciante contra a difamação	96

CAPÍTULO III – POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES: UMA PERSPETIVA COMPARATIVA	99
--	-----------

CONCLUSÃO	112
------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	118
---------------------	------------

LISTA DE ABREVIATURAS

AR – Assembleia da República

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CP – Código Penal

CPC – Conselho de Prevenção da Corrupção

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DCIAP – Departamento Central de Investigação e Ação Penal

ERA – *Employment Rights Act*

EUA – Estados Unidos da América

G20 – Grupo dos 20

GNR – Guarda Nacional Republicana

GRECO – Grupo de Estados Contra a Corrupção

MP – Ministério Público

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OLAF – Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PGR – Procuradoria-Geral da República

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UNCAC – Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção

WPA – *Whistleblower Protection Act*

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, a corrupção¹ foi considerada parte integrante do funcionamento do aparelho da Administração Pública, isto é, tida como um “mal necessário”, encontrando-se ainda vestígios desta conceção, por exemplo, nos meios mais rurais ou distantes da Administração, onde mais facilmente se estabelecem promiscuidades entre as esferas pública e privada. Nas elucidativas palavras de Euclides Dâmaso Simões, «só muito recentemente se abandonou o cinismo das teorias funcionalistas, que entendiam a corrupção como “um mal necessário do mercado”, o lubrificante das relações entre o setor privado e os poderes públicos»².

Começou-se a encarar a corrupção como um fenómeno global e transfronteiriço que se relaciona intimamente com o crime organizado e o crime económico, que gera atrasos no desenvolvimento normal das sociedades e dobra o Estado de Direito Democrático à vontade dos infratores. Trata-se de criminalidade perpetrada no seio do Estado e, ao mesmo tempo, contra o Estado, que origina elevados danos tanto a nível económico, como a nível da confiança dos cidadãos nas instituições e na própria democracia³.

Por outro lado, vive-se atualmente num permanente manancial de crises económicas e financeiras causadas, diz-se, por *crashes* de determinados setores estratégicos ou “buracos” financeiros gerados por políticas falhadas, mas, no entanto, a corrupção contribui igualmente para a(s) recessão(ões) que o mundo ocidental atravessa.

Ademais, com o desenvolvimento tecnológico e a complexificação das sociedades – a globalização referida supra –, necessariamente surgem novas oportunidades de negócio e de obtenção de vantagens que podem encorajar a prática de

¹ Saliente-se que a corrupção de que aqui falamos é a corrupção em sentido lato, não no sentido técnico-jurídico do crime tipificado no Código Penal. Falamos, pois, de corrupção numa aceção popular ou social, das correntes “negociatas” e relações tidas como pouco transparentes entre setor privado e setor público, onde se inclui o tipo criminal da corrupção, mas também outros como a fraude ou o peculato. Doravante referir-nos-emos a este conjunto de ilícitos como “corrupção e crimes conexos”.

² DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Contra a Corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)”, in *JULGAR Online*, fevereiro de 2014, pág. 1.

³ Preâmbulo da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral da ONU a 31 de outubro de 2003 em Nova Iorque, pág. 4. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf [Consultada a 15-01-2018].

irregularidades e ilícitos. Se, por um lado, a facilidade de acesso à informação e de estabelecimento de comunicações é benéfica para o bem-estar humano, por outro esta significa também uma janela de oportunidade para a criminalidade. Frequentemente, esta facilidade permite a montagem de redes tentaculares de crime organizado, que operam e comunicam rapidamente, o que possibilita a continuação das suas operações, apesar dos esforços das autoridades de investigação criminal.

Assim, muitas vezes, os Estados confrontam-se com uma incapacidade de fazer face a esta criminalidade, uma vez que as técnicas de combate ao crime de que dispõem se encontram obsoletas ou são ineficazes, presas a conceções desajustadas da realidade, ou simplesmente não existem recursos suficientes para que o crime seja devidamente combatido ou prevenido. A falta de especialização e de meios humanos nas autoridades de investigação criminal é um dos fatores de risco mais apontados por estas entidades⁴.

Porém, existem sinais positivos de uma sensibilização cada vez maior quanto aos efeitos nefastos da corrupção e à necessidade do seu combate. Mais do que nunca, a corrupção assume uma posição central na discussão quotidiana dos cidadãos e no debate público. Se antes era vista como uma prática normal e generalizada (ou normal porque generalizada), agora a corrupção começou a ser abertamente debatida e combatida pelas instituições e cidadãos. O que pode ser constatado nas numerosas manchetes dos jornais, nos noticiários e nos recentes casos, alguns a correr termos em tribunal, envolvendo altas figuras nacionais e internacionais, da política e não só.

No que se refere aos denunciantes de casos de corrupção e fraude ou *whistleblowers*⁵, durante muito tempo, ainda que eles estivessem a colocar em causa práticas menos transparentes de agentes públicos e, portanto, a zelar pelo cumprimento da lei e pelos interesses da comunidade, alguém que apresentasse queixa ou denunciasse certa prática era visto como um “bufo” ou um “chibo”, alguém incómodo que obstava ao funcionamento tido como normal da máquina administrativa. O passado recente português de ditadura pode ajudar a explicar esta conceção: quem denunciasse os crimes

⁴ https://www.rtp.pt/noticias/pais/maria-jose-morgado-queixa-se-de-profunda-falta-de-meios-no-ministerio-publico_a703186 [Consultada a 04-12-2017].

⁵ Termo inglês que designa aquele que denuncia uma ilegalidade ou um ilícito no seio de uma organização a que pertence; literalmente, “soprador de apito”. Neste estudo, utilizaremos a palavra “denunciante” como sinónimo de *whistleblower*.

praticados pelas facções que lutavam contra o regime instaurado era apelidado de traidor e de apoiante da ditadura⁶.

No entanto, a figura do denunciante tem vindo a adquirir uma importância gradual no combate à corrupção e fraude, sendo a denúncia considerada um dos instrumentos principais nesta “guerra”⁷.

O denunciante passou a ser visto como um herói martirizado, por ter tido a coragem de tornar pública determinada irregularidade, sabendo as consequências negativas que isso poderia originar na sua vida pessoal e/ou profissional. Existem casos recentes e famosos de denunciantes, como Edward Snowden⁸, a WikiLeaks de Julian Assange⁹, na esfera internacional, e Ricardo Sá Fernandes¹⁰, Paulo de Moraes¹¹ e João Dias Pacheco¹², em Portugal, sendo comum a todos eles o grande sacrifício pessoal, nomeadamente, as ameaças e retaliações como consequência das suas denúncias.

Esta gradual consciencialização tem produzido resultados a nível de política criminal dos Estados. A crescente preocupação com a proteção de denunciantes é patente logo a nível internacional e europeu. De acordo com a Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre o papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da União Europeia, "os autores de denúncias desempenham, por conseguinte, um papel importante na prevenção, deteção e comunicação de irregularidades relacionadas com despesas ligadas ao orçamento da UE, bem como na identificação e divulgação de casos de corrupção; é necessário criar e promover uma cultura de confiança que defenda o bem público europeu, para que funcionários e outros agentes da UE, bem com o público em geral, se sintam salvaguardados por boas práticas de gestão, e [se] demonstre que as instituições da UE apoiam, protegem e encorajam potenciais denunciantes de irregularidades”¹³.

⁶ TIAC, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*, 2013, pág. 10.

⁷ Ibidem, pág. 4.

⁸ <https://www.edwardsnowden.com/>

⁹ <https://wikileaks.org/What-is-Wikileaks.html>

¹⁰ <https://www.publico.pt/2011/11/19/local/noticia/tentativa-de-corrupcao-de-sa-fernandes-volta-ao-supremo-tribunal-de-justica-1521666> [Consultada a 04-12-2017].

¹¹ <http://observador.pt/2015/04/09/paulo-moraes-e-a-corrupcao-quem-ele-ja-acusou-e-de-que/> [Consultada a 04-12-2017].

¹² <https://sol.sapo.pt/artigo/22799/ex-gestores-das-aguas-de-coimbra-acusados-de-perseguiacao> [Consultada a 04-12-2017].

¹³ *Proposta de resolução do Parlamento Europeu sobre o papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da União Europeia*, Considerando F, disponível em

Aos Estados são exigidas medidas cada vez mais rigorosas a nível de transparência e integridade, seja por organizações de direito internacional, seja pela sociedade civil, resultando soluções tão diversas como nova legislação ou plataformas de denúncias, as chamadas *whistleblower hotlines*. Estas últimas, que podem funcionar através de um canal telefónico ou eletrónico, constituem um instrumento importante no combate à corrupção e crimes conexos, uma vez que fomentam a denúncia de situações ilícitas ao conferirem determinado grau de proteção do denunciante, que muitas vezes se encontra especialmente vulnerável face aos denunciados. Em Portugal, temos como exemplos destas plataformas a Provedoria TIAC - Alerta Anti-Corrupção¹⁴ da Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC), representante nacional da organização não-governamental global *Transparency International*, a nível da sociedade civil; e a plataforma “Corrupção: Denuncie Aqui”, a nível da Procuradoria-Geral da República, mais concretamente o Departamento Central de Investigação e Ação Penal¹⁵.

Como podemos verificar a partir destes desenvolvimentos na política criminal, hoje em dia tanto as organizações internacionais, como a sociedade civil ou a própria Administração, e até mesmo o setor privado¹⁶, reconhecem a denúncia como um dos principais instrumentos no combate à corrupção e crimes conexos. Decorre da Lei Fundamental, designadamente do n.º 1 do artigo 25º da Constituição da República Portuguesa, que o direito à integridade física e moral dos cidadãos é inviolável, bem como do n.º 1 do artigo 27º que todos têm direito à segurança, pelo que o Estado deve criar mecanismos que visem a proteção de denunciantes, uma vez que estes se encontram numa posição de especial vulnerabilidade. Embora seja de louvar que esta matéria conste na previsão e estatuição de normas vigentes, é essencial que a letra da lei se traduza numa aplicação efetiva da mesma, caso contrário tratar-se-á apenas de “letra morta”.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//PT#title1> [Consultada a 18-07-2017].

¹⁴ <https://provedoria.transparencia.pt/#/>

¹⁵ https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den_criar.php

¹⁶ Por entidades como a Deloitte ou a Galp.

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/risk/deloitte-au-risk-whistleblower-services-121114.pdf> [Consultada a 04-12-2017];

http://www.galpennergia.com/EN/Media/Publications/Documents/Corporate_governance_report_2012.pdf [Consultada a 04-12-2017].

Porém, se, por um lado, a proteção de denunciante constitui um imperativo das sociedades contemporâneas, por outro, não se deve olvidar a necessidade de estabelecer limites à mesma, por forma a não originar situações abusivas que inutilizem o sistema ou lesem outros direitos, liberdades e garantias, nomeadamente a utilização dos mecanismos de proteção de denunciante com o objetivo único de prejudicar terceiros ou a sobrecarga dos sistemas de denúncia¹⁷.

Verificamos, assim, que a problemática das denúncias e proteção de denunciante se apresenta como um tema atual e essencial para o estabelecimento de uma estratégia eficaz de combate à corrupção e fraude. Posto isto, cumpre conhecer e analisar as disposições normativas internacionais e nacionais que se referem à figura do denunciante, à própria denúncia e às possíveis consequências da mesma, bem como a jurisprudência e doutrina relevantes nesta matéria.

O estudo incidirá sobre as fontes e normas internacionais referentes à proteção de denunciante, devido à origem e desenvolvimento marcadamente internacionais da temática. Num segundo momento, abordaremos o regime da denúncia e de proteção de denunciante existente em Portugal, bem como as eventuais consequências decorrentes da denúncia. No final, realizaremos uma avaliação crítica das medidas que estão instituídas e da adequação ou não da política criminal nesta matéria, sempre apoiada por uma perspetiva de direito comparado. Não se cuidará, contudo, da proteção de denunciante em matéria de segurança nacional, matéria de grande especialidade merecedora de tratamento autónomo.

Pretende-se não só realizar uma análise técnico-jurídica do tema, mas adicionalmente efetuar uma abordagem sociológica, razão pela qual também discorreremos sobre a corrupção e crimes conexos, tema que se relaciona umbilicalmente com a proteção de denunciante. Assim, optou-se por realizar primeiramente uma breve abordagem da corrupção e criminalidade conexa, por forma a definir-se um contexto próprio e um quadro geral onde se inserirá a problemática do regime das denúncias.

¹⁷ SALAZAR ANTUNES, JOANA, *Regime Jurídico das Denúncias em Portugal: um olhar sobre os novos mecanismos de proteção no combate à corrupção*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, FDUL, 2013, pág. 6.

CAPÍTULO I - BREVE ABORDAGEM À TEMÁTICA DA CORRUPÇÃO

Ainda que as referências aos princípios éticos de transparência e integridade que devem reger o serviço público sejam antigas, a corrupção é talvez um fenómeno ainda mais ancestral e que se encontra enraizado em grande parte das sociedades¹⁸. A palavra provém do termo latino *corruptio*, que significa subornar, “seduzir a lealdade” ou alterar o estado normal de uma realidade¹⁹. Essencialmente, corromper traduz-se em subornar, comprar a atuação de um funcionário público, e vice-versa.

A corrupção sempre decorreu de uma relação de poder em sociedade. Existem referências a práticas de corrupção nos textos sagrados e nos códigos das antigas civilizações, mas apenas com o advento do Estado Moderno se pode falar de corrupção como um problema das sociedades. A delegação de poderes do monarca nos magistrados e fidalgos, que passaram a administrar as terras em seu nome, proporcionou o pagamento de rendas e impostos indevidos por parte dos súbditos. Estes, ora por necessidade, ora por ambição, tentavam cair nas boas graças do funcionário mediante uma oferenda ou dinheiro²⁰.

Como se referiu inicialmente, a perceção do fenómeno da corrupção nem sempre foi a mesma. Com efeito, esta sofreu alterações significativas ao longo da história recente. Se antigamente, por volta dos anos 70 do séc. XX, a corrupção era vista como um problema dos países com menores índices de desenvolvimento económico e social, isto é, como um meio para contornar as deficiências ou dificuldades sentidas no funcionamento da Administração daqueles países²¹ (teorias funcionalistas), hoje em dia a corrupção é entendida como um fenómeno existente em qualquer Estado, independentemente do seu nível de riqueza e das suas tendências políticas e ideológicas, abrangendo desde o mais baixo (pequena corrupção) ao mais alto (grande corrupção) titular de cargo público²²⁻²³. Envolve uma série de atores (desde ministros a

¹⁸ DE SOUSA, LUÍS, *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, pág. 11.

¹⁹ <http://www.latin-dictionary.net/definition/14446/corruptio-corruptionis>

²⁰ DE SOUSA, LUÍS, *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, pág. 13.

²¹ MAIA, ANTÓNIO JOÃO, *A questão da corrupção em Portugal: contributo para a sua caracterização*, abril de 2008, pág. 3-4. Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/contributo_para_a_caracterizacao_da_corrupcao_em_portugal.pdf

²² Ibidem, pág. 4.

²³ ABANTO VÁSQUEZ, MANUEL, “La lucha contra la corrupción en un mundo globalizado” in PREDA DEL PUERTO, RICARDO (Coord.), *Apuntes de Derecho Penal Económico III*, ICED, 2013.

empresários, magistrados a funcionários de autarquias), recursos (desde contas bancárias em paraísos fiscais a malas de dinheiros, de ofertas ou “luvas” a subsídios) e transações (desde duvidosas adjudicações em contratação pública a licenciamentos, do tráfico de influência ao financiamento de partidos políticos)²⁴.

A premissa de que a corrupção era um problema dos Estados de 2ª ou 3ª linha (as jovens democracias ou as ditaduras) que o progresso social e económico iria eventualmente suprimir, entrou em declínio na década de 80 do séc. XX. Por esta altura, os países europeus passam a experienciar um rápido desenvolvimento do modelo democrático, nomeadamente o aparecimento de vários partidos políticos cuja origem e manutenção era financiada por avultadas quantias provenientes de particulares, a troca de benefícios ou vantagens dos líderes políticos dos referidos partidos, uma vez que se tornassem titulares de cargos públicos. Simultaneamente, a liberdade de imprensa é definitivamente estabelecida e esta assume um papel fundamental quando começam a surgir notícias de escândalos de corrupção nos países tidos como mais desenvolvidos²⁵.

Face à constatação de que o problema não se prendia com o nível de desenvolvimento de um Estado, alguns autores escreviam que as práticas corruptivas se deviam, afinal, a uma degradação dos valores de uma sociedade sobre os quais assenta o modelo organizacional de um Estado de direito democrático²⁶⁻²⁷, ou seja, funcionavam como uma exploração das falhas da própria democracia. Porém, não se diga que a corrupção se trata de um fenómeno exclusivo dos regimes democráticos, mas apenas que a sua exposição é muito mais frequente e facilitada naqueles regimes pois existe liberdade de expressão. Num regime autoritário, nem sequer faz sentido falar de alguns atos como atos de corrupção, dada a manifesta ausência de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e a natural instrumentalização da lei face aos objetivos autoritários do Estado.

A corrupção é agora tratada como “um fenómeno social, político e económico complexo”, que leva ao enfraquecimento do Estado de Direito e “viabiliza práticas que

Disponível em [http://www.iced.org.py/wp-content/uploads/2013/09/Apuntes-de-Derecho-Penal-Economico-III.pdf2 .pdf](http://www.iced.org.py/wp-content/uploads/2013/09/Apuntes-de-Derecho-Penal-Economico-III.pdf2.pdf)

²⁴ DE SOUSA, LUÍS, *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, pág. 11.

²⁵ MAIA, ANTÓNIO JOÃO, “A questão da corrupção em Portugal: um contributo para a sua caracterização”, in *Investigação Criminal*, n.º 3, junho de 2012, pág. 15.

²⁶ Ibidem, pág. 6-7.

²⁷ CRUZ SANTOS, CLÁUDIA, BIDINO, CLÁUDIO, THAÍS DE MELO, DÉBORA, *A Corrupção - Reflexões (a Partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra Editora, 2009, pág. 13.

aumentam as tensões sociais, diminuem a oferta de serviços, facilitam a atuação do crime organizado e comprometem o desenvolvimento”²⁸. Nas assertivas palavras de Luís de Sousa, passou a encarar-se esta criminalidade como lesante da “essência da democracia e [d]os seus valores fundamentais (de igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade)”²⁹.

Para Eduardo Viegas Ferreira e Maria de Lurdes Baptista, a corrupção em Portugal, tal como noutros países, não se trata de um fenómeno estanque ao longo da história, estando relacionado, “em cada momento histórico, com as respetivas estruturas sócio-políticas, com o tipo de interdependência existente entre as principais instituições sociais, com a maior ou menor funcionalidade dos diferentes aparelhos do Estado e, não menos fundamentalmente, com as diferentes representações sociais que têm vindo a ser operadas sobre o Estado português, sobre a credibilidade dos seus órgãos de soberania e sobre a integridade dos funcionários públicos e dos detentores de cargos políticos”³⁰.

Pertencendo à criminalidade económico-financeira ou aos “crimes de colarinho branco”, a corrupção, o chamado “crime sem rosto”³¹, é um delito cuja vítima não é diretamente identificável. Com efeito, à partida, se alguém efetua um pagamento indevido a um funcionário público tendo em vista a prática de certo ato, contrário ou não às suas funções, não encontramos uma vítima determinada dessa infração. Não existe um substrato físico, uma pessoa diretamente lesada pelo delito, pois a vítima não se trata de ninguém em particular, mas do Estado, da sociedade em geral, de todos os cidadãos, se se quiser. Ademais, a inexistência de uma vítima propriamente dita propicia uma maior alienação das pessoas que eventualmente tenham conhecimento do crime. Uma vez que não se veem como vítimas de qualquer infração, não desencadeiam os meios (não denunciam) para iniciar uma investigação dos factos, reduzindo ainda mais as possibilidades de obtenção de provas. Na corrupção existe ainda um fator particular de distinção de outros crimes: a existência de um acordo de vontades entre corrompido e corruptor, que faz com que nenhum se veja a si mesmo como vítima do

²⁸ DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Contra a corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)”, in *JULGAR* online, fevereiro de 2014, pág. 1.

²⁹ DE SOUSA, LUÍS, *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, pág. 12.

³⁰ VIEGAS FERREIRA, EDUARDO, BAPTISTA, MARIA DE LURDES, “Práticas de corrupção na sociedade portuguesa contemporânea”, in *Polícia e Justiça*, II série, n.º 3 e 4, junho e dezembro de 1992, pág. 7.

³¹ MORGADO, MARIA JOSÉ, VEGAR, JOSÉ, *O Inimigo sem rosto – Fraude e Corrupção em Portugal*, Dom Quixote, 1ª edição, 2003, pág. 28.

outro, aludindo novamente ao “crime sem rosto” ou “crime sem vítima³²”. Assim, a corrupção é uma criminalidade cujas denúncia e investigação assumem particulares dificuldades, uma vez que não existem vítimas ou ofendidos concretos que possam comunicar e auxiliar as autoridades de investigação criminal na perseguição dos infratores.

Também associada à corrupção está a ideia de impunidade, de que os criminosos não são ou raramente são denunciados, quanto mais acusados e condenados (as chamadas *cifras negras*). Para este facto contribui não apenas a conhecida morosidade do sistema judicial português, mas também a já aludida especial dificuldade de investigação do crime, que se apresenta complexo e carente, frequentemente, de conhecimento técnico de áreas tão díspares como direito, contabilidade, finanças ou informática. Esta impunidade pode também ser explicada pela eventual superior capacidade financeira dos infratores, que permite, por exemplo, contratar advogados mais preparados e protelar o andamento dos processos que, ulteriormente, são arquivados por falta de provas ou esgotamento dos prazos. Isto origina sentimentos de desigualdade e injustiça por parte dos cidadãos, que criam a ideia geral de que os crimes de menor gravidade são punidos severamente, ao passo que os perpetradores dos mais graves não são sequer acusados³³.

Precisamente sobre as dificuldades de se punir os infratores, Cláudia Cruz Santos diz que o elevado número de cifras negras se deve parcialmente ao facto de a corrupção ser uma criminalidade com características que dificultam a atuação das instâncias formais de controlo. Essas características são a “complexidade das condutas e a opacidade daí resultante; a ocorrência dos comportamentos em espaços não públicos mas antes privados e de reserva; a inexistência de um conflito patente entre um agente e uma vítima; a dispersão da responsabilidade no seio de organizações com cadeias hierárquicas complexas; a dispersão da vitimização”³⁴. Ainda acerca das cifras negras, é de sublinhar as palavras de António João Maia quando refere que a grande dimensão das mesmas pode ser explicada com base na inferência de que, se é facto que em Portugal as taxas de participação dos crimes com vítima são baixas, as taxas de

³² CRUZ SANTOS, CLÁUDIA, BIDINO, CLÁUDIO, THAÍS DE MELO, DÉBORA, *A corrupção - Reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra Editora, 2009, pág. 103.

³³ <http://anabelamotaribeiro.pt/77893.html> [Consultada a 04-12-2017].

³⁴ CRUZ SANTOS, CLÁUDIA, BIDINO, CLÁUDIO, THAÍS DE MELO, DÉBORA, *A corrupção – Reflexões...*, *ob. cit.*, pág. 103.

participação dos crimes sem vítima serão bem mais inferiores³⁵. Refere ainda o mesmo autor que outro fator explicativo do elevado número de cifras negras é a reduzida tendência, por parte de alguém que é convidado à prática de um ato corrupto, para denunciar essa mesma situação.

Além disso, e como referido anteriormente, a corrupção origina desvios e irregularidades no sistema que frustram as expectativas dos cidadãos quanto àquilo que devem ser as atribuições e competências do Estado. Geram-se desregulações a nível administrativo, social, económico e até político, que minam a imagem do serviço público e atropelam os direitos fundamentais em benefício dos infratores. Justifica-se, pois, a afirmação de que a corrupção causa prejuízos financeiros, diminuindo os níveis de investimento, impedindo o bom funcionamento do mercado interno e reduzindo os fundos públicos disponíveis³⁶. Euclides Dâmaso Simões clama, num parágrafo fortemente imagético, que “as gritantes e frequentes derrapagens dos custos de obras públicas, a falta de controlo sobre o desperdício e má destinação de subsídios e financiamentos comunitários e nacionais, a incompreensível e arrastada incapacidade de obstar aos mais escandalosos casos de evasão fiscal, a persistente sangria das empresas públicas através de toda a sorte de atos de nepotismo e compadrio”, todas estas situações, que originaram e originam crises económicas, se relacionam com a corrupção³⁷. Em última instância, as consequências do fenómeno da corrupção atentam gravemente contra o princípio da Justiça e o Estado de Direito Democrático.

Os Estados procuraram então estabelecer estruturas capazes de responder ao problema, instituindo acordos internacionais tendentes à criação de mecanismos mais eficazes de controlo, prevenção e combate à corrupção³⁸. De entre esses acordos, é de salientar a Convenção da OCDE para a Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, de 1997; a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção, de 1999; a Convenção das Nações Unidas

³⁵ MAIA, ANTÓNIO JOÃO, *A questão da corrupção em Portugal: contributo para a sua caracterização*, abril de 2008, pág. 16-17. Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/contributo_para_a_caracterizacao_da_corrupcao_em_portugal.pdf

³⁶ DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Contra a corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)”, in *JULGAR Online*, fevereiro de 2014, pág. 8. Disponível em <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/contra-a-corrup%C3%A7ao.pdf>

³⁷ Idem, “Combate à corrupção: a decisiva importância da prevenção e da especialização: o sistema português face à Convenção de Mérida”, in *Revista Polícia e Justiça*, série III, n.º 7, 2006, pág. 24.

³⁸ MAIA, ANTÓNIO JOÃO, *A questão da corrupção em Portugal: contributo para a sua caracterização*, abril de 2008, pág. 7.

Contra a Corrupção, de 2003; ou a Resolução (99) 5 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, adotada a 1 de maio de 1999, que estabeleceu o Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO)³⁹. Todos estes acordos internacionais refletiram a consciência da existência de um problema sistémico e originaram avanços na política criminal e legislações dos Estados signatários.

Nos últimos anos tem-se verificado uma crescente preocupação por parte da população em geral com esta temática, assistindo-se a um gradual aumento das denúncias e investigações. Para esta mudança contribuíram certamente os meios de comunicação social, “os quais têm um papel fundamental na divulgação de informação e alerta deste tipo de situações”⁴⁰, bem como a atividade de entidades como a TIAC no aconselhamento, formação e recomendações acerca do combate à corrupção⁴¹. Segundo o Relatório Síntese do Ministério Público sobre Corrupção e Criminalidade Conexa, relativo aos anos judiciais de 2014/2015 e 2015/2016, foram registados 3360 inquéritos iniciados por este tipo de criminalidade⁴². No mesmo período temporal foram deduzidas 297 acusações e arquivados 1673 inquéritos.

A Direção-Geral da Política de Justiça define corrupção genericamente como a aceitação, por parte de pessoa que ocupe posição dominante, de vantagem indevida em troca da prestação de um serviço⁴³. Por sua vez, Miguez Garcia e Castela Rio definem corrupção genericamente como “o abuso de poder em benefício privado, que abrange tanto o setor público como o privado.”⁴⁴. Simas Santos e Leal-Henriques relacionam-na com a ideia de “venalidade na função pública”⁴⁵. Numa definição mais precisa do ponto de vista jurídico, a corrupção “consiste num ato secreto praticado por um funcionário ou por um político, que solicita ou aceita para si ou para terceiros, com ele relacionados, e por ele próprio ou por interposta pessoa, uma vantagem patrimonial indevida, como

³⁹ Acordos sobre os quais nos debruçaremos adiante. Ver infra ponto 2, secção I, capítulo segundo.

⁴⁰ SALAZAR ANTUNES, JOANA, *Regime Jurídico das Denúncias em Portugal: um olhar sobre os novos mecanismos de proteção no combate à corrupção*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, FDUL, 2013, pág. 28.

⁴¹ <https://transparencia.pt/>

⁴² Ministério Público, *Corrupção e Criminalidade Conexa – Relatório Síntese 2015/2016*. Disponível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corupcao_2014-2016.pdf

⁴³ <http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/prevenir-e-combater-a/anexos/definicao-de-corupcao/>

⁴⁴ MIGUEZ GARCIA, M., CASTELA RIO, J., *Código Penal – Parte geral e especial*, Almedina, 2014, pág. 1228.

⁴⁵ LEAL-HENRQUES, MANUEL, SIMAS SANTOS, MANUEL, *Código Penal, volume II*, Rei dos Livros, 2ª edição, 1996, pág. 1179.

contrapartida da prática de atos ou pela omissão de atos contrários aos seus deveres funcionais”⁴⁶.

O Código Penal (CP) enquadra os crimes de corrupção nos crimes cometidos no exercício de funções públicas, que correspondem ao Capítulo IV do Título V do CP – Crimes contra o Estado. O CP prevê penas de prisão de 1 a 5 anos e até 3 anos para a corrupção ativa⁴⁷, consoante o ato ou omissão solicitada seja ilícita ou lícita (n.º 1 e 2 do art. 374º do CP) e de 1 a 5 anos para a corrupção passiva⁴⁸, consoante o ato ou omissão solicitada seja ilícita ou lícita (n.º 1 e 2 do art. 373º do CP). As atenuações e isenções estão previstas num artigo autónomo (art. 374º-B do CP) e preveem-se também situações que o legislador entendeu constituírem um agravamento dos ilícitos supra descritos, com a concomitante agravamento dos limites das penas (art. 374º-A do CP). Criou-se ainda um novo tipo legal, o recebimento indevido de vantagem (art. 372º do CP)⁴⁹, para obviar às situações em que não era possível identificar o ato ou omissão específicos correspondentes à promessa ou entrega da vantagem. O que, por vezes, impossibilitava o preenchimento de todos os pressupostos do crime de corrupção e, conseqüentemente, culminava em decisões absolutórias consideradas materialmente injustas⁵⁰.

A par do Código Penal, existe ainda uma variedade de legislação que estabelece regimes jurídicos especiais que incluem disposições em matéria de corrupção e criminalidade conexa, tais como a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que versa sobre os

⁴⁶ MORGADO, MARIA JOSÉ, VEGAR, JOSÉ, *O Inimigo sem rosto – Fraude e Corrupção em Portugal*, Dom Quixote, 1ª edição, 2003, pág. 56.

⁴⁷ Sobre este ilícito, ALMEIDA COSTA, ANTÓNIO, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001, anotação ao art. 374º; PINTO DE ALBUQUERQUE, PAULO, *Comentário ao Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, 2ª edição, 2010, anotação ao art. 374º.

⁴⁸ Sobre este ilícito, ALMEIDA COSTA, ANTÓNIO, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001, anotação ao art. 373º; PINTO DE ALBUQUERQUE, PAULO, *Comentário ao Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, 2ª edição, 2010, anotação ao art. 373º.

⁴⁹ Sobre este ilícito, FERREIRA DE OLIVEIRA, ANDRÉ, *Da corrupção: recebimento e oferta indevidos de vantagem*, Relatório no âmbito do Curso de Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Criminais, FDUC, 2013/2015; ALMEIDA COSTA, ANTÓNIO, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001, anotação ao art. 372º; PINTO DE ALBUQUERQUE, PAULO, *Comentário ao Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, 2ª edição, 2010, anotação ao art. 372º.

⁵⁰ CRUZ SANTOS, CLÁUDIA, BIDINO, CLÁUDIO, THÁIS DE MELO, DÉBORA, *A corrupção - Reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra Editora, 2009, pág. 126 e 129.

crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, a Lei 20/2008, de 21 de abril, que regula a responsabilidade penal por crimes de corrupção no comércio internacional e na atividade privada, os artigos 41º-A a 41º-C do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, que dispõe sobre as infrações antieconómicas e contra a saúde pública, os artigos 36º e 37º do Código de Justiça Militar, ou os arts. 8º e seguintes da Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, sobre o Regime de Responsabilidade Penal por Comportamentos Antidesportivos.

O termo corrupção é utilizado amiúde pela população em geral para identificar ou descrever variados tipos de práticas e situações, sendo frequente o desconhecimento do significado jurídico da palavra. Inclusivamente, é habitual a correlação entre o crime de corrupção e, por exemplo, o peculato, a participação económica em negócio ou o abuso de poder, uma vez que todas estas infrações parecem apresentar uma ideia comum: determinada conduta de um titular de cargo público que visa obter para si uma vantagem indevida⁵¹. Esta aparente vastidão do conceito de corrupção é também sintomática da emergência de um discurso jurídico-político da corrupção. Como escreve Mouraz Lopes, assiste-se à “transvase” da matéria da corrupção, isto é, o conceito de corrupção transcendeu aquilo que é o seu significado puramente jurídico-penal⁵². Ao longo deste trabalho utilizaremos a expressão “corrupção e crimes conexos” para nos referirmos ao universo deste tipo de criminalidade, que tem por denominador comum a ligação à função pública⁵³ e abarca os ilícitos de corrupção, peculato, participação económica em negócio, fraude, tráfico de influências, abuso de poder, branqueamento de capitais, recebimento indevido de vantagem ou administração danosa.

Por razões de ordem metodológica e por não constituir o objeto deste estudo, não realizaremos a análise jurídica dos crimes de corrupção e outros conexos, tema que só por si justificaria um estudo autónomo. Quando se afigurar adequado, porém, realizaremos as referências necessárias neste âmbito.

⁵¹ No entanto, como veremos adiante aquando da análise dos tipos legais, nem sempre esta ideia é condição necessária para a qualificação de um ato ou omissão como crime de corrupção; o que se verifica com maior acuidade no crime de corrupção ativa.

⁵² O autor refere ainda a voracidade do tema da corrupção. MOURAZ LOPES, JOSÉ, *O espetro da corrupção*, Almedina, 2011, pág. 27.

⁵³ DAMIÃO DA CUNHA, “As Alterações Legislativas em Matéria de Corrupção (A Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, e suas consequências)”, in *JULGAR Online*, novembro de 2016, pág. 3.

CAPÍTULO II - DENÚNCIAS E DENUNCIANTES

SECÇÃO I – PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES A NÍVEL INTERNACIONAL E EUROPEU

1. A relevância crescente dos denunciantes

A organização não governamental (ONG) *Transparency International* define denúncia ou *whistleblowing*⁵⁴ de uma forma muito abrangente, tentando ampliar ao máximo a proteção destas pessoas. Assim, a *Transparency International* define denúncia ou *whistleblowing* como a divulgação ou denúncia de irregularidades, incluindo corrupção, outras infrações penais, violações de obrigações legais, erros judiciais, riscos específicos para a saúde pública, segurança ou meio ambiente, abuso de autoridade, uso não autorizado de fundos ou bens públicos, má gestão, conflitos de interesses e atos que visem encobrir qualquer uma das supra mencionadas. Ademais, a referida ONG define *whistleblower* como qualquer funcionário público ou do setor privado que divulgue informações sobre este tipo de irregularidades e que corre risco de retaliação por isso mesmo, incluindo indivíduos que não se enquadrem na relação de emprego tradicional, como consultores, empreiteiros, estagiários, voluntários, trabalhadores-estudantes, trabalhadores temporários e ex-funcionários⁵⁵. A informação que os denunciantes prestam pode ser comunicada aos seus colegas, supervisores, autoridades competentes ou público em geral.

A denúncia de irregularidades constitui uma fonte essencial de informação no que diz respeito à corrupção e crimes conexos, expondo casos de irregularidades que ameaçam a saúde e seguranças públicas, os direitos humanos, o ambiente, a economia ou mesmo o Estado de Direito. A relevância reconhecida às denúncias no combate a este tipo de criminalidade terá que ver, porventura, com a constatação de que a deteção dos crimes de corrupção e outros conexos ocorre principalmente de duas formas

⁵⁴ Neste estudo, utilizamos os vocábulos “denúncia” e “*whistleblowing*” ou “denunciante” e “*whistleblower*” como sinónimos, por razões de facilidade de discurso e de utilização dos termos internacionais. No entanto, como se verá adiante, os mesmos não são coincidentes, na medida em que um *whistleblower* se trata sempre de um denunciante, mas o inverso já não é verdadeiro.

⁵⁵ Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 8.

distintas: por um lado, através da fiscalização interna e externa das entidades; por outro, mediante as denúncias realizadas por colaboradores das entidades ou por meros cidadãos preocupados com o normal funcionamento das instituições. De facto, compreende-se que um trabalhador de uma dada empresa tenha mais facilidade em encontrar ou se deparar com irregularidades praticadas no seio da própria empresa, ou que um cidadão se aperceba de irregularidades num serviço de que está a usufruir.

A denúncia é vista como um meio eficaz para a deteção e prevenção de ilícitos, que contribui assaz para a responsabilização dos agentes e para o incremento da transparência e integridade numa sociedade. Ao ato de denunciar estão subjacentes valores democráticos fundamentais como a liberdade de expressão e de informação, o interesse público e a proibição da discriminação no trabalho ou fora dele.

Por outro lado, a denúncia de irregularidades é também considerada cada vez mais importante pelos empregadores, uma vez que se relaciona umbilicalmente com a sua responsabilidade⁵⁶. Os empregadores têm interesse próprio em que os seus funcionários lhes comuniquem riscos ou irregularidades de que tenham conhecimento, por forma a serem controlados ou eliminados o mais cedo possível, antes de causarem consequências mais graves, nomeadamente para o negócio da empresa ou para a imagem de um serviço público⁵⁷. Os empregadores também têm interesse em que os denunciantes denunciem, pelo menos num primeiro momento, através dos canais internos da organização, justamente porque aqui ainda possuem o controlo total da situação.

A denúncia afigura-se, então, como uma espécie de instrumento de fiscalização dispersa⁵⁸, importante quer na deteção, quer na prevenção da criminalidade, nos termos do qual todo o cidadão tem o direito/dever de comunicar irregularidades às autoridades, naquilo que constitui um reflexo do princípio democrático e da cidadania ativa.

Um estudo recente, que analisou mais de 2400 casos de fraude em 114 países, refere que aproximadamente 40% dos casos de fraude detetados foram revelados por

⁵⁶ A sua *accountability*, na expressiva palavra anglo-saxónica.

⁵⁷ Também assim, STEPHENSON, PAUL e LEVI, MICHAEL, *The Protection of Whistleblowers – A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, Conselho da Europa, 2012, pág. 5.

⁵⁸ TIAC, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, 2013, pág. 6.

denunciantes⁵⁹. A relevância das denúncias e a proteção de denunciantes assumem, hoje em dia, um papel central no debate e no combate à corrupção e crimes conexos, sendo este facto facilmente verificável através da simples leitura dos vários acordos internacionais sobre a matéria. Não só organizações internacionais (como a OCDE ou a ONU), mas também a sociedade civil (*Transparency International* ou *Public Concern at Work*) e mesmo o setor privado (*Galp Energia* ou *Pricewaterhouse Coopers*) reconhecem a importância dos mecanismos de proteção de denunciantes. Porém, esta importância não foi prontamente assegurada, antes foi sendo construída gradualmente e em consonância com o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de combate à corrupção, que analisaremos de seguida⁶⁰.

Não raramente, ao comunicarem determinadas situações às autoridades, os denunciantes assumem elevados riscos no que toca à sua esfera pessoal ou profissional. As retaliações que poderão sofrer em virtude da denúncia são variadas, podendo deparar-se com ostracização social, sanções disciplinares, despedimentos, processos judiciais ou mesmo com ameaças à sua segurança pessoal. Apesar do reconhecimento do papel fundamental das denúncias no combate à corrupção e crimes conexos, em alguns países ainda persiste uma cultura ética que não se compadece com o princípio da proteção de denunciantes. Fatores que se prendem com razões históricas, culturais e sociais têm não só limitado o progresso da legislação nesta matéria, como também desencorajado os denunciantes de comunicar as irregularidades de que têm conhecimento, contribuindo para a degradação dos valores da transparência e integridade. É que, em muitos países, os denunciantes são conotados negativamente como “bufos” ou “chibos”, especialmente em países com um passado autoritário recente e com forte presença de polícia política, como é o caso de Portugal⁶¹.

Quando um funcionário público denuncia ou divulga determinadas informações internas acerca de irregularidades cometidas por superiores hierárquicos, a reação da Administração ou das pessoas responsáveis poderá ser a de tentar direccionar a atenção do público ou dos restantes colaboradores no sentido de questionar a conduta do denunciante, alegando que este não tinha autorização para o fazer, tendo incumprido,

⁵⁹ Association of Certified Fraud Examiners, *Global Fraud Study 2016*, pág. 4. Disponível em <http://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>

⁶⁰ Ver infra, ponto II.

⁶¹ Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 6-7.

por isso, com os seus deveres profissionais. Por outro lado, visam descredibilizá-lo questionando os seus motivos. O denunciante depara-se, assim, com um difícil dilema entre comunicar uma ilegalidade e eventualmente sofrer consequências a nível pessoal, ou permanecer em silêncio e ser conivente com o ilícito. Embora não compactue com a ilegalidade e deseje expor os factos de que tem conhecimento, existe um justo receio de ser o próprio denunciante a ser punido.

Assim, torna-se necessário criar mecanismos de proteção de denunciantes contra estas retaliações, promovendo e facilitando a denúncia de casos de corrupção e crimes conexos. O direito de um cidadão denunciar certa irregularidade decorre da liberdade de expressão e está intimamente relacionado com os princípios da transparência e integridade que devem reger uma sociedade.

2. Princípios e normas internacionais e europeias

O princípio geral da proteção de denunciantes decorre da evolução política recente e não de normas com raiz histórica, não sendo, por isso mesmo, possível encontrar a sua origem em instrumentos jurídicos internos ou em textos históricos⁶². Podemos encontrá-lo, antes, nos textos das convenções e tratados internacionais, que vinculam os Estados assinantes ao cumprimento das normas aí previstas.

A Convenção n.º 158 da Organização Internacional do Trabalho sobre demissão de funcionários por iniciativa do empregador, de 1982, já previa, na al. c) do art. 5º, que a apresentação de queixa ou a participação em procedimento contra o empregador por alegada violação de leis ou regulamentos, ou ainda o recurso às autoridades administrativas competentes, não constitui justa causa para rescisão do contrato com o funcionário⁶³.

No que respeita a normas referentes a proteção de denunciantes, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada a 29 de março de 1996, referia, no n.º 8 do

⁶² TIAC, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*, 2013, pág. 13.

⁶³ Convenção n.º 158 da Organização Internacional do Trabalho, disponível em http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158 [Consultada a 03-07-2017].

art. 3º, a necessidade de criação de instrumentos que protegessem funcionários públicos e cidadãos que denunciassem de boa fé atos de corrupção⁶⁴.

Na Europa, no âmbito dos acordos referentes ao tema, é de destacar a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção, assinada a 30 de abril de 1999, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, ambos de 26 de outubro, e que foi pioneira na consagração expressa de uma norma referente à proteção de denunciante no Velho Continente. Com efeito, no art. 22º da dita convenção prevê-se que os Estados assinantes instituíam as medidas necessárias e adequadas para garantir a proteção efetiva de denunciante e testemunhas de corrupção e crimes conexos⁶⁵.

Por outro lado, a Convenção Civil do Conselho da Europa sobre a Corrupção, assinada a 4 de novembro de 1999, e não adotada por Portugal, refere no seu art. 9º a proteção, contra qualquer sanção, de trabalhadores que tenham denunciado de boa fé situações de corrupção às pessoas ou autoridades competentes⁶⁶.

Cumprе salientar a importância da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), também conhecida por Convenção de Mérida, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, ambos de 21 de setembro. O art. 8º, especialmente no seu n.º 4, refere que cada Estado “considerará (...) a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem atos de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício das suas funções”. Já no art. 33º, a UNCAC prevê que “Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar no seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção, contra todo o tratamento injusto, de pessoas que denunciem junto das autoridades competentes, de boa fé e com motivos razoáveis, quaisquer atos relacionados com os delitos estabelecidos de acordo com a presente Convenção”.

Em 2009, o Conselho da OCDE adotou a Recomendação de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais

⁶⁴ Convenção Interamericana contra a Corrupção, disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm> [Consultada a 03-07-2017]

⁶⁵ Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, de 20 de setembro de 2001, que aprova a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa.

⁶⁶ Convenção Civil sobre Corrupção, disponível em <https://rm.coe.int/168007f3f6>

Internacionais, na qual se exorta os países a adotar medidas de proteção de denunciantes do setor público e privado⁶⁷.

Na Cimeira do G20 de Seul, em 2010, foi aprovado um Plano de Ação Anti-Corrupção que destacava a necessidade de proteção de *whistleblowers*, pois reconheceu-se que o risco de corrupção é significativamente mais elevado em ambientes em que os denunciantes de irregularidades não são incentivados ou protegidos⁶⁸. Na recomendação n.º 7 do Plano de Ação Anti-Corrupção apela-se a que as pessoas que denunciem de boa fé atos de corrupção devem ser protegidas contra atos de retaliação e discriminação, devendo os países criar e implementar mecanismos de proteção de denunciantes.

Todos os instrumentos internacionais supra mencionados denotam a preocupação com a proteção de denunciantes por parte dos Estados, mas carecem de mecanismos de revisão e avaliação por forma a verificar a sua implementação real. Estes instrumentos de avaliação servem os propósitos consagrados nas convenções na medida em que exercem pressão sobre os Estados para que cumpram aquilo com que se comprometeram, abrangendo não só uma verificação da conformidade da legislação interna com as normas internacionais, mas também uma análise das práticas institucionais e dos resultados obtidos pelos Estados no âmbito do combate à corrupção⁶⁹.

De entre estes mecanismos de avaliação devemos sublinhar a atuação do GRECO⁷⁰ (Grupo de Estados contra a Corrupção), de que Portugal faz parte, que possui um mecanismo de revisão que pretende avaliar a conformidade da legislação e atuação dos Estados com as convenções do Conselho da Europa. Com efeito, a atuação do GRECO revelou-se fundamental na perceção da ausência de legislação específica sobre proteção de denunciantes de corrupção em Portugal, bem como na criação dessa mesma legislação (lei n.º 19/2008, de 21 de abril, alterada pela lei n.º 20/2015, de 22 de abril). No ponto 54, o GRECO recomenda que seja dada proteção apropriada a quem denuncia

⁶⁷ Conselho da OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2009. Disponível em <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>

⁶⁸ G20, *Plano de Ação Anti-Corrupção – Proteção de denunciantes (Estudo sobre legislação de proteção de denunciantes, coletânea de melhores práticas e princípios orientadores)*, 2011. Disponível em <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

⁶⁹ TIAC, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*, 2013, pág. 14.

⁷⁰ <http://www.coe.int/en/web/greco>

atos de corrupção e que sejam reavaliados os métodos de tratamento de casos de suspeita de corrupção no seio da Administração Pública⁷¹.

As organizações não governamentais também desempenham um relevante papel na consciencialização da importância da proteção de denunciante de corrupção. A *Transparency International* há muito que defende a necessidade de criação de normas de proteção de denunciante e, bem assim, de mecanismos que concretizem essa consagração normativa, que se traduzam numa real e efetiva defesa dos direitos do denunciante⁷². Esta ONG estabeleceu também um conjunto de princípios internacionais fundamentais no que toca ao quadro jurídico de proteção de denunciante⁷³.

Como podemos verificar, a proteção de denunciante constitui um princípio de génese internacional que, quer através de *hard law* (acordos, convenções), quer através de *soft law* (recomendações, resoluções), tem atualmente ampla consagração estadual. Os esforços internacionais foram produzindo os seus efeitos nos Estados, tendo estes tentado reproduzir o seu conteúdo nas legislações nacionais. No entanto, embora se trate de um princípio com uma definição pacífica e de fácil compreensão, as concretizações que os Estados efetuaram do mesmo revelaram-se distintas, como poderemos ver adiante⁷⁴.

3. Proteção de denunciante no direito da União Europeia

3.1. Quadro atual

No que respeita à ordem jurídica europeia, aparte os documentos e acordos supra referidos, podemos encontrar fundamentação para o princípio da proteção de denunciante tanto no direito originário (os textos dos tratados fundamentais da União

⁷¹ GRECO, *Relatório do Segundo Ciclo de Avaliação*, 2005, pág. 26. Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/avaliacoes/greco-evaluation_report_on_portugal_2005-v1.pdf [Consultada a 13-09-2017].

⁷² Transparency International, *Resolution on the protection of whistleblowers*, 2012. Disponível em https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_ResolutionProtectionWhistleblowers_EN.pdf [Consultada a 13-09-2017].

⁷³ Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation [Consultada a 14-09-2017].

⁷⁴ Cfr. Cap. III.

Europeia, nomeadamente o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE]), como no direito derivado.

Apesar de não existir uma disposição expressa acerca de proteção de denunciante, cumpre identificar no TFUE a base legal da qual podemos extrair esse princípio. Por um lado, a alínea b) do n.º 2 do art. 4º do TFUE dispõe que a política social é uma das matérias sobre as quais a UE e os Estados-Membros têm competência partilhada.

Por outro lado, o art. 151º do TFUE estipula que “A União e os Estados-Membros (...) terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.” Por sua vez, o n.º 1 do art. 153º do TFUE dispõe que a “fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 151º, a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos seguintes domínios: a) Melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores; b) Condições de trabalho.” Além disso, o n.º 2 do art. 153º estabelece que “o Parlamento Europeu e o Conselho podem: (...) b) Adotar, nos domínios referidos nas alíneas a) a i) do n.º 1, por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis”.

Ademais, o n.º 1 do art. 325º do TFUE dispõe que a UE e os Estados-Membros “combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas (...) que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros”.

A proteção de denunciante constitui uma salvaguarda para o denunciante contra sanções injustas ou despedimento num contexto laboral, pretendendo assegurar o princípio da igualdade e possibilitar as condições de trabalho necessárias para que a denúncia de irregularidades decorra sem receio de retaliações ou discriminação por parte de colegas de trabalho ou supervisores. Assim, verificamos que a conjugação dos artigos 4º/2b, 151º, 153º/2b e 325º/1 do TFUE providencia uma base clara e exata através da qual é possível a produção de instrumentos de direito da União Europeia que

consagrem e concretizem o princípio da proteção de denunciante, inclusivamente uma diretiva sobre esta matéria⁷⁵.

Com efeito, no que toca ao direito derivado, a UE produziu legislação setorial que contém disposições sobre proteção de denunciante. O Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo a abuso de mercado, assume que a proteção efetiva de denunciante é essencial para assegurar o funcionamento adequado do mercado interno. Este Regulamento, no seu art. 32º, refere que os Estados-Membros devem garantir a existência de mecanismos efetivos que permitam a denúncia de infrações praticadas ou potenciais ao Regulamento.

Veja-se também o Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, que prevê no seu art. 16º medidas de proteção da identidade de denunciante de acidentes ou ocorrências nesta matéria.

Ainda a Diretiva 2013/30/UE do Parlamento e do Conselho, de 12 de junho de 2015, relativa à segurança das operações offshore de petróleo e gás, refere no preâmbulo 41 que “Para assegurar que nenhuma preocupação de segurança relevantes são negligenciadas ou ignoradas, é importante estabelecer e incentivar métodos adequados para a comunicação confidencial dessas preocupações e proteger os denunciante.”. Nesta diretiva, a al. e) do art. 1º do Anexo IV prevê disposições nesta matéria.

Tomemos, por outro lado, a Diretiva 2015/849/UE do Parlamento e do Conselho, de 20 de maio de 2015 (conhecida como a 4ª Diretiva Anti-Branqueamento de Capitais e Contra o Financiamento do Terrorismo), que no art. 37º dispõe que a denúncia de irregularidades pelo trabalhador/funcionário, desde que realizada em boa fé, não constitui violação de quaisquer deveres de confidencialidade contratuais ou legais. No art. 38º a Diretiva estabelece, ainda que de forma muito genérica, que os denunciante de suspeitas de branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo devem ser protegidos contra ameaças ou atos hostis, especialmente contra atos discriminatórios dos seus empregadores.

⁷⁵ É evidente que, para a criação de direito derivado da UE, é necessário que se respeitem os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Sobre esta questão ver infra 3.2.

Mais recentemente, a Diretiva 2016/943/EU do Parlamento e do Conselho, de 8 de junho de 2016⁷⁶, previu que a denúncia de irregularidades, desde que realizada com o intuito de proteger o interesse público geral, constitui uma das exceções ao regime legal de proteção de segredos comerciais, designadamente no preâmbulo n.º 20 e no art. 5º.

Assumindo grande importância, em 2014 o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou a Recomendação CM/Rec(2014)7 sobre proteção de denunciante, que incentiva os Estados-Membros a criarem um quadro jurídico abrangente para a proteção de denunciante numa relação laboral *de facto* com uma entidade pública ou privada, sejam eles remunerados ou não e independentemente do seu estatuto legal⁷⁷. Ademais, esta recomendação do Conselho da Europa ainda estabelece 29 princípios que os Estados-Membros devem observar na adoção de legislação de proteção de denunciante.

Para mais, também existem disposições referentes a proteção de denunciante no âmbito dos regulamentos internos dos órgãos da UE, tais como o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime aplicável a Outros Agentes. Os funcionários europeus devem comunicar internamente ou diretamente ao Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude (OLAF) os factos irregulares que conheçam. No que toca à Comissão Europeia, este órgão implementou em 2012 as *Whistleblowing Guidelines*, que, embora se baseiem em grande medida nos Estatutos, providenciam maior detalhe nesta matéria.

Como podemos verificar, no âmbito da ordem jurídica europeia existem alguns instrumentos legislativos e regulamentares que abordam o tema da proteção de denunciante. Estes diplomas, no entanto, apenas se referem ao respetivo setor de aplicação, facto que, para além de não incluir outros setores estratégicos, resulta num regime de proteção de denunciante excessivamente disperso e complexo, que, em última instância, pode não conferir a devida proteção aos denunciante ou desincentivar potenciais denunciante de comunicarem irregularidades. A Resolução do Parlamento Europeu de 16 de dezembro de 2015, com recomendações à Comissão Europeia para proporcionar transparência, coordenação e convergência às políticas de tributação de empresas na União, refere precisamente que, atendendo ao facto da UE possuir um

⁷⁶ O prazo de transposição desta diretiva é até 9 de junho de 2018.

⁷⁷ Comité de Ministro do Conselho da Europa, *Recomendação CM/Rec(2014)7*. Disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5 [Consultada a 02-08-2017].

quadro jurídico insuficiente, existindo variações significativas entre os Estados-Membros, seria adequado criar um regime jurídico europeu que proteja quem denuncie irregularidades e infrações às autoridades competentes, nacionais ou europeias, ou mesmo ao público em geral⁷⁸.

3.2. Perspetivas futuras

Fruto do debate que tem existido ao longo dos últimos anos, várias são as vozes que propõem a criação de instrumentos jurídicos a nível europeu. Existe inclusivamente uma proposta de diretiva da autoria da coligação Os Verdes/Aliança Livre Europeia⁷⁹, que nos parece ser suficientemente abrangente no que toca à definição de denunciante e ao conjunto de medidas de proteção destas pessoas, naquilo que nos parece ser um documento bem elaborado do ponto de vista jurídico.

A própria Comissão Europeia, no seu Programa de Trabalho de 2017, refere que irá “analisar o alcance de legislação horizontal ou de outra setorial ao nível da UE para proteger denunciantes que exponham condutas ilegais”⁸⁰. Inclusivamente, o atual Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, prometeu uma proposta para melhorar e harmonizar a proteção de denunciantes na EU, no seguimento de escândalos recentes de evasão fiscal no Luxemburgo⁸¹. Após decorrer o processo de consulta relativamente ao tema no início de 2017, a Comissão estará a finalizar o estudo sobre a melhor forma de a UE atuar neste âmbito. Membros da Comissão referem que a mesma tomará medidas no início de 2018⁸².

⁷⁸ Considerando AR, alínea (vii). Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0457> [Consultada a 16-08-2017].

⁷⁹ Greens/European Free Alliance, *Whistleblower Protection in the Public and Private Sector in the European Union – A Draft Directive*, 2016. Disponível em https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launched_May_2016.pdf [Consultada a 05-08-2017].

⁸⁰ Comissão Europeia, *Commission Work Programme 2017 – Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, 2016, pág. 12. Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf [Consultada a 05-08-2017].

⁸¹ <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/juncker-promises-eu-law-to-protect-whistleblowers/> [Consultada a 05-08-2017].

⁸² Intervenção de Dimitris Avramopoulos, membro da Comissão Europeia, no debate parlamentar sobre a proposta de resolução sobre medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20171023+ITEM-019+DOC+XML+V0//EN&language=EN> [Consultada a 10-08-2017].

Por outro lado, a Provedora de Justiça Europeia também incentivou os órgãos europeus à criação de mecanismos internos de denúncia de irregularidades, após verificar que nem todas as instituições dispunham dos mesmos⁸³, bem como se mostrou disposta a analisar a possibilidade de criação de um órgão que acompanhe, a nível judiciário, financeiro e psicológico, os denunciantes em todo o processo de denúncia, instando a Comissão Europeia a estudar a viabilidade de atribuir essas funções à Provedora.

Existem iniciativas no próprio Parlamento Europeu, tendo decorrido um procedimento de consulta das várias comissões parlamentares para elaboração de uma resolução sobre proteção de denunciantes. Foi então emitida a Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2017⁸⁴, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos. Esta Resolução insta a Comissão Europeia a apresentar até ao final do ano corrente uma proposta legislativa horizontal que garanta um elevado nível de proteção de denunciantes a todos os níveis⁸⁵. Este documento chega ao ponto de afirmar que “a proteção de denunciantes é fundamental para a correta aplicação das competências da União Europeia” e que “a falta de proteção adequada dos denunciantes prejudica a proteção dos interesses financeiros da UE”⁸⁶. Lamenta ainda o facto de os denunciantes enfrentarem ações judiciais quando atuam no interesse público, defende a criação de mecanismos internos e externos eficazes de comunicação de ilegalidades e ilícitos (incluindo a possibilidade de confidencialidade da identidade do denunciante ou mesmo o anonimato), bem como salienta o papel ativo que as instituições devem ter no auxílio e apoio aos denunciantes.

3.2.1. Da viabilidade da criação de legislação europeia horizontal

Relativamente à hipótese de criação de um diploma legal horizontal sobre proteção de denunciantes, é importante ter em conta a teoria das competências

⁸³ European Ombudsman, *Comunicado de imprensa n.º 3/2015*. Disponível em <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/press/release.faces/pt/59135/html.bookmark> [Consultada a 16-08-2017].

⁸⁴ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2017-0402> [Consultada a 04-12-2017].

⁸⁵ Ponto 1 da Resolução.

⁸⁶ Pontos 23 e 24 da Resolução.

implícitas, a qual foi desenvolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Fundamentalmente, esta doutrina estabelece que podem existir bases jurídicas não expressamente previstas nos tratados para a criação de um instrumento de direito da União Europeia.

Como é sabido, a UE apenas tem competência nas matérias previstas nos seus tratados fundamentais – princípio das competências atribuídas, previsto no n.º 1 do art. 5º do Tratado da UE (TUE) –, isto é, tem poderes legislativos decorrentes das várias prerrogativas sobre determinadas áreas previstas nos tratados⁸⁷, pertencendo as competências residuais aos Estados-Membros – n.º 2 do art. 5º do TUE. É jurisprudência assente no TJUE⁸⁸ que a escolha da base jurídica de um ato da UE deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais, a finalidade e o conteúdo do ato.

Além disso, e como não podia deixar de ser, estes poderes legislativos são exercidos com respeito dos princípios da subsidiariedade – a UE só atua na medida em que os fins dessa atuação não são melhor prosseguidos através da atuação dos Estados-Membros – e da proporcionalidade – a UE só atua na medida do que é estritamente necessário e adequado para atingir os fins dessa atuação⁸⁹.

Ora, segundo a teoria das competências implícitas, a UE pode atuar – isto é, legislar – sempre que essa atuação for necessária para garantir a efetividade de uma competência prevista, ainda que não expressa. Por outras palavras, a UE possui uma competência implícita quando existe uma ligação com uma base legal específica – uma competência explícita – e exista a necessidade de colmatar, por exemplo, uma lacuna dos Estados-Membros na implementação do objetivo subjacente a essa base legal⁹⁰. Nas expressivas palavras de Maria Luísa Duarte, as competências implícitas são as “competências que, não estando enunciadas de forma direta na norma enunciativa da

⁸⁷ ABAZI, VIGJILENCA, *Relatório da Análise Jurídica sobre os Poderes da União Europeia em Legislação sobre Proteção de Denunciantes*, comissionado pelo Grupo Parlamentar Os Verdes/Aliança Livre Europeia, 2017. Disponível em <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/eef635615b47a047c2eced4272411949.pdf> [Consultada a 20-11-2017].

⁸⁸ Por exemplo, os acórdãos do TJUE referentes aos processos C-22/70, C-300/89, C-336/00 e C-440/05.

⁸⁹ Princípios previstos no art. 5º do Tratado da União Europeia e cujos critérios de aplicação estão previstos no Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa.

⁹⁰ ABAZI, VIGJILENCA, *Relatório da Análise Jurídica sobre os Poderes da União Europeia em Legislação sobre Proteção de Denunciantes*, comissionado pelo Grupo Parlamentar Os Verdes/Aliança Livre Europeia, 2017; acórdão do TJUE no processo C-176/03, por exemplo.

competência, são inerentes ou necessárias à realização eficaz dos fins da entidade jurídica ou das respetivas competências expressas”⁹¹.

Como já referido anteriormente⁹², existe um conjunto de disposições relativas às competências da UE com o qual a denúncia de factos relevantes para o interesse público está direta ou indiretamente relacionada. E compreende-se que assim seja, uma vez que as denúncias podem ter que ver com áreas tão díspares quanto o combate à corrupção e crimes conexos ou a proteção do ambiente. Nomeadamente, podemos mencionar as competências previstas nos seguintes artigos do TFUE: os arts. 101º e 102º, sobre concorrência e posição dominante de mercado; o art. 114º, sobre o mercado interno; o art. 153º, sobre política social e trabalho; o art. 168º, sobre saúde pública; o art. 169º, sobre proteção dos consumidores; os arts. 191º e 192º, sobre proteção do ambiente; ou o art. 325º, sobre a proteção dos interesses financeiros da UE.

Analisando o art. 114º do TFUE, este dispõe que a UE tem poderes legislativos no que respeita à realização dos objetivos do mercado interno e harmonização de legislações. O TJUE considera⁹³ que o art. 114º do TFUE não pode ser utilizado como base legal de uma medida ou instrumento cujos efeitos no mercado interno sejam apenas acidentais ou auxiliares de outro fim (teoria conhecida como teoria do “centro de gravidade” de um instrumento legislativo). A aproximação das legislações para benefício do mercado interno deve constituir a finalidade imediata e principal desse eventual instrumento.

Ora, é evidente que a denúncia de factos ou informação de interesse público constitui um fator assaz importante para o devido funcionamento do mercado interno, o que é reconhecido pelas instituições da UE, designadamente o Conselho e a Comissão⁹⁴. Aliás, a existência de disposições sobre proteção de denunciante em vários instrumentos jurídicos europeus setoriais, como os regulamentos e diretivas anteriormente referidos⁹⁵, atesta justamente a relevância conferida aos denunciante na

⁹¹ DUARTE, MARIA LUÍSA, *A Teoria dos poderes implícitos e a Delimitação de Competências entre a União Europeia e os Estados-Membros*, Lisboa, Lex, 1997, pág. 55.

⁹² Cfr. supra 3.1.

⁹³ Acórdão do TJUE referente ao processo C-155/91, parágrafos 19 a 21.

⁹⁴ Recomendação CM/Rec(2014)7, do Conselho, e procedimento de consulta pública sobre proteção de denunciante, da Comissão (*Inception Impact Assessment on horizontal or further sectorial EU action on whistleblower protection*).

⁹⁵ Cfr. supra 3.1.

prossecução do objetivo europeu de estabelecer um mercado interno competitivo e eficiente.

A proteção de denunciantes constitui um elemento comum a todos estes instrumentos legislativos e posições institucionais, o que só pode significar a sua centralidade no âmbito do desenvolvimento do mercado interno e na harmonização entre as legislações dos Estados-Membros. Assim, verificamos que um instrumento jurídico europeu sobre proteção de denunciantes poderia ter como base legal o art. 114º do TFUE.

No entanto, esta não é a única disposição dos Tratados em que se poderia fundar um diploma de direito derivado da UE. Com efeito, o art. 153º, que versa sobre a política social e as condições de trabalho, afigura-se como um preceito passível de legalmente sustentar esse instrumento. Esta disposição atribui competência à UE para legislar acerca das condições dos trabalhadores, tanto do setor público como do setor privado, e em todos as áreas, o que manifestamente inclui o direito de os mesmos comunicarem ou divulgarem informação de interesse público.

Ora, parece ser evidente que a proteção de um trabalhador que denuncia determinadas irregularidades ou ilícitos contribui efetivamente para a melhoria das suas condições de vida e de trabalho. Ao utilizar este artigo como fundamento legal de um instrumento de proteção de denunciantes, garantir-se-ia que qualquer relação de trabalho na UE possuiria um mínimo de proteção nesta matéria e que as legislações nacionais estariam minimamente aproximadas. Aliás, o art. 153º já foi anteriormente utilizado pela Comissão como base legal para intervir em áreas que, à partida, não teriam uma ligação tão estreita com a política social⁹⁶.

Como se demonstrou, existe mais do que uma base legal possível onde uma diretiva ou um regulamento da UE sobre proteção de denunciantes se poderia fundar. Apesar das disposições referidas não preverem expressamente prerrogativas de proteção de denunciantes, através da doutrina das competências implícitas podemos concluir que um instrumento de proteção de denunciantes é necessário para a realização eficaz das competências expressas e, portanto, admissível à luz do direito europeu.

⁹⁶ Acórdão do TJUE referente aos processos C-281/85, C-283/85, C-284/85, C-285/85 e C-287/85.

Questão diferente é a de saber se esse instrumento pode basear-se em uma ou em várias disposições simultaneamente. Já referimos que, para a utilização do art. 114º do TFUE como base legal, o TJUE considera que esta disposição deve constituir a base principal do eventual instrumento legislativo. Contudo, também é jurisprudência assente neste tribunal que, quando uma medida prossiga várias competências sem que nenhuma se revele acessória à outra e essas competências forem consideradas indissociáveis umas das outras, excecionalmente, a medida deverá assentar nas diferentes bases legais correspondentes⁹⁷.

Este entendimento seria compatível com um instrumento de proteção de denunciante cuja base legal assentasse nos arts. 114º e 153º do TFUE. As finalidades de ambos os preceitos não são as mesmas, mas também não são contraditórias, sendo possível conceber, pelo menos no plano hipotético, um ato legislativo baseado nas duas finalidades. Por outro lado, já é mais questionável se as finalidades de ambas as competências são indissociáveis, mas seria possível conceber tal entendimento.

Na mesma jurisprudência, o TJUE também decidiu que, para recorrer a uma dupla base jurídica, necessário é que os processos previstos para legislar acerca de cada uma das bases sejam compatíveis entre si. Porém, segundo o TJUE, isto não significa que a mais ínfima diferença entre os procedimentos implique a sua incompatibilidade, mas antes que existam diferenças tais que signifiquem uma alteração nos poderes atribuídos às instituições europeias – o Conselho e principalmente o Parlamento – nestes processos legislativos. Se os poderes destes órgãos não forem diminuídos pela utilização de uma das disposições, as eventuais diferenças de procedimentos não constituiriam um obstáculo à combinação de ambas as bases legais num mesmo ato legislativo.

Ora, analisando os processos legislativos previstos para cada um dos artigos mencionados, constata-se que ambos preveem o processo legislativo ordinário. No entanto, diferem no que se refere, nomeadamente, aos procedimentos de consulta do art. 153º, previstos no art. 154º, que exigem a consulta dos parceiros sociais. Porém, esta diferença não diz respeito aos poderes e competências quer do Parlamento, quer do Conselho, pelo que este facto não constituiria uma incompatibilidade. Não obstante, existem outras limitações distintas entre ambos os preceitos: ao passo que o art. 153º

⁹⁷ Acórdãos do TJUE nos processos C-211/01 e C-155/07, por exemplo.

prevê o estabelecimento de requisitos mínimos para a implementação gradual pelos Estados-Membros, o art. 114º prevê que se tomem medidas que aproximem as legislações dos Estados-Membros. Esta diferença já parece ser significativa para considerar a combinação destes dois preceitos como incompatíveis para servir de base legal de um instrumento jurídico⁹⁸.

Ainda que não se possa considerar um instrumento baseado em igual medida nos arts. 114º e 153º do TFUE, existe sempre a possibilidade de utilizar uma única base legal. Neste caso, julgamos que o art. 153º oferece maiores garantias aos denunciantes, porquanto incide sobre as condições de trabalho em todos os setores, sem qualquer distinção. Por outro lado, o facto deste artigo apenas versar sobre as relações de trabalho, não permite abranger outras pessoas (como os consumidores e os utentes de serviços) que, apesar de terem denunciado uma situação não suscitada numa relação de trabalho, também podem ter conhecimento de factos relevantes e, por isso, devem merecer a mesma proteção⁹⁹.

3.3. Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) também se tem debruçado sobre a matéria da proteção de denunciantes, tendo sobre ela produzido alguma jurisprudência importante para a definição de um regime jurídico de proteção de denunciantes ou *whistleblowing*. Casos como o Guja vs. República da Moldávia (2008) ou o Heinisch vs. Alemanha (2011), especialmente, contribuíram assaz para a constatação da importância dos denunciantes no combate à corrupção e crimes conexos, bem como para a delimitação das situações que devem ou não ser protegidas pelo direito, tendo o TEDH enumerado um conjunto de princípios para esse efeito.

O TEDH considera a proteção de denunciantes um corolário do art. 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)¹⁰⁰, referente à liberdade de

⁹⁸ BAZI, VIGJILENCA, *Relatório da Análise Jurídica sobre os Poderes da União Europeia em Legislação sobre Proteção de Denunciantes*, comissionado pelo Grupo Parlamentar Os Verdes/Aliança Livre Europeia, 2017.

⁹⁹ Sobre a qualidade do denunciante, ver infra 4.1. a).

¹⁰⁰ Portugal ratificou a CEDH através da Lei n.º 65/78, de 13 de outubro, encontrando-se, assim, vinculado na ordem jurídica interna e na ordem jurídica internacional. No plano da hierarquia das fontes, de acordo com a doutrina dominante, a CEDH prevalece sobre o direito ordinário, mas está subordinada à

expressão¹⁰¹, e tem enquadrado os casos de proteção de denunciantes como uma violação deste mesmo preceito:

“Art. 10º - Liberdade de expressão

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

2. O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.”

Como é sabido, a liberdade de expressão é um valor que compreende um duplo carácter: por um lado, é um direito subjetivo do cidadão, traduzindo um direito de defesa e um direito de participação política; por outro, constitui uma garantia institucional, relacionada com o princípio democrático, funcionando como um dos alicerces do Estado de Direito¹⁰². Frequentemente, o direito à liberdade de expressão contende com o direito à honra e bom nome, sendo, por isso, necessário realizar um juízo de ponderação entre ambos os direitos/valores por forma a encontrar a solução mais equitativa. Esta matéria será abordada mais adiante.

Constituição da República Portuguesa; assim, CABRAL BARRETO, IRENEU, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Almedina, 5ª ed., 2015, pág. 33.

¹⁰¹ Correspondente ao art. 37º da Constituição.

¹⁰² MATOS, MARIA JOÃO, “Liberdade de expressão/imprensa (Artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem): divergência face ao paradigma de julgamento nacional?” in *Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: Casos Nacionais*, Centro de Estudos Judiciários, 2013.

3.3.1. O caso Guja vs. República da Moldávia (2008)¹⁰³

Em 2002, quatro elementos da polícia moldava detiveram dez suspeitos de crimes eleitorais, tendo os suspeitos apresentado queixa de que a detenção era ilegal e de que tinham sido vítimas de maus tratos pelos elementos da polícia. Iacob Guja, Chefe do Departamento de Comunicação da Procuradoria-Geral da República da Moldávia, enviou duas cartas para a comunicação social que indiciavam a interferência de um político no arquivamento indevido da investigação sobre os atos dos elementos da polícia. Na sequência desta comunicação, Guja foi despedido com a justificação de que as cartas eram confidenciais e com base no facto de ele não ter consultado os seus superiores antes de divulgar a informação, violando as disposições do regulamento interno do Departamento de Comunicação da Procuradoria-Geral.

Após ser negado provimento às ações que intentou internamente, Guja recorreu então para o TEDH, alegando que o seu direito à liberdade de expressão tinha sido atingido e que, portanto, as represálias que tinha sofrido eram injustificadas. A Grande Secção do TEDH considerou que os factos configurariam uma agressão à liberdade de expressão de Guja, em violação do n.º 1 do art. 10º da CEDH¹⁰⁴, salvo se essa agressão ou interferência fosse prevista por lei, prosseguisse algum dos fins descritos no n.º 2 do art. 10º e fosse necessária numa sociedade democrática para atingir esses fins. O TEDH considerou que o primeiro requisito estava preenchido, uma vez que o denunciante tinha violado disposições do Código do Trabalho e do regulamento interno do Departamento de Comunicação da Procuradoria-Geral. Quanto ao segundo requisito, o TEDH também o considerou estar satisfeito neste caso concreto, sendo a finalidade a prevenção da divulgação de informação confidencial.

Porém, relativamente ao último requisito, o TEDH concluiu pelo seu não preenchimento. Este tribunal refere um conjunto de princípios/requisitos a ter em conta na análise de uma divulgação de informação, para efeitos da sua proteção: o interesse público da informação; a existência ou não de meios alternativos para comunicar a informação; a autenticidade dessa informação, os motivos do denunciante; os danos

¹⁰³ Disponível em

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["14277/04"\],"documentcollectionid":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-85016"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":["ENG"],"appno":["14277/04"],"documentcollectionid":["GRANDCHAMBER"],"itemid":["001-85016"]}) [Consultada a 24-11-2017].

¹⁰⁴ O TEDH referiu ainda que, à data dos acontecimentos, não existia qualquer disposição referente a proteção de denunciantes no regulamento interno do Departamento de Comunicação da Procuradoria-Geral ou na legislação moldava.

sofridos pelo empregador; e o grau das sanções impostas ao denunciante e suas consequências.

O TEDH acabou por concluir que o caso configurava uma violação efetiva do n.º 1 do art. 10º da CEDH. Referiu que o conteúdo das cartas divulgadas era de grande interesse público e que Guja não tinha qualquer meio interno ou externo alternativo à divulgação das cartas para a comunicação social. Ademais, salientou a injustificabilidade da imposição de sanções a quem comunique irregularidades praticadas no seu contexto de trabalho, uma vez que, além de ter resultado em repercussões manifestamente negativas para a carreira de Guja, também provoca a dissuasão de potenciais denunciantes. Esta decisão do TEDH foi pioneira nesta matéria e foi referenciada por várias vezes na jurisprudência posterior.

3.3.2. O caso Heinisch vs. Alemanha (2011)¹⁰⁵

Brigitte Heinisch era uma enfermeira geriátrica num lar detido maioritariamente por entidades públicas. Após verificar, no exercício das suas funções, a falta de recursos humanos e a falta de meios para o tratamento e acompanhamento adequado dos pacientes, Heinisch solicitou por várias vezes aos seus superiores que retificassem as situações em falta, o que não aconteceu. Heinisch, por intermédio de advogado, escreveu uma carta à administração do lar em que refere que, devido à ausência de cuidadores suficientes, os cuidados básicos dos pacientes não podiam mais ser garantidos, e que o lar não providenciava o serviço de alta qualidade que publicitava. Ademais, apresentou queixa-crime alegando fraude. Na sequência, Heinisch acabou por ser despedida com base na apresentação da queixa-crime, tendo intentado ação nos tribunais do trabalho, a qual não recebeu provimento.

Tendo recorrido para o TEDH com o fundamento de que o seu direito à liberdade de expressão tinha sido atingido, este tribunal referiu, tal como no caso Guja vs. República da Moldávia, que tinha ocorrido uma restrição à liberdade de expressão, e que essa restrição só não configuraria uma violação do n.º 1 do art. 10º CEDH se fosse prevista por lei, prosseguisse algum dos fins descritos no n.º 2 do art. 10º e fosse

¹⁰⁵ Disponível em [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"heinisch\"\],\"itemid\":\[\"001-105777\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) [Consultada a 24-11-2017].

necessária numa sociedade democrática para atingir esses fins. Similarmente ao caso *Guja vs. República da Moldávia*, o TEDH concluiu que os dois primeiros requisitos estavam preenchidos, mas o terceiro e último não.

O TEDH recorreu aos princípios/requisitos anteriormente estabelecidos e reconheceu que os funcionários têm um dever de lealdade para com os empregadores, devendo primeiro comunicar as informações aos seus superiores e autoridades competentes e só depois, se isso não se revelar suficiente ou for impraticável, ao público em geral. O tribunal mencionou que só depois de comunicar as informações aos seus superiores e à administração do lar é que Heinisch recorreu às autoridades, o que não quebra o seu dever de lealdade para com a entidade patronal. Ademais, o TEDH considerou que a informação acerca dos cuidados de saúde de pacientes de uma instituição propriedade do Estado é um valor cujo interesse público supera o direito ao bom nome e reputação dessa instituição, devendo por isso prevalecer em caso de conflito.

3.3.3. O caso *Bargão e Domingos Correia vs. Portugal* (2012)¹⁰⁶

Este caso, incidindo sobre a temática da liberdade de expressão, versa também sobre as retaliações por difamação a que os denunciadores de irregularidades estão sujeitos, mesmo que a relação desses indivíduos com o caso não se enquadre num contexto de trabalho. José Maria Bargão e Jacinto Domingos Correia dirigiram uma carta ao Ministério da Saúde em que relatavam uma situação na qual um auxiliar de apoio e vigilância do Centro de Saúde de Salvaterra do Extremo, não cumpria os horários definidos mas recebia a retribuição mensal na sua totalidade. Para mais, o indivíduo alegadamente cometia abusos de poder, favorecendo certos utentes do Centro de Saúde em detrimento de outros. De referir também que um jornal local publicou uma parte da carta dirigida ao Ministério da Saúde.

A Inspeção-Geral da Saúde instaurou um processo disciplinar contra o funcionário, que concluiu que o mesmo tinha, de facto, beneficiado alguns utentes do Centro de Saúde ao não lhes cobrar a taxa moderadora devida e que não cumpria o

¹⁰⁶ Disponível apenas em versão francesa em [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-114466\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) [Consultada a 24-11-2017].

horário de trabalho. Porém, neste processo disciplinar entendeu-se que a não cobrança das taxas moderadoras se deveu à falta de meios financeiros dos utentes e não teve como objetivo a benefício pessoal do funcionário, tendo apenas sido ordenada a restituição, a cargo do funcionário, dos valores em falta.

Na sequência, o funcionário apresentou queixa-crime por difamação agravada contra os dois subscritores da carta, tendo estes sido condenados em primeira instância e, após interposição de recurso, também em segunda instância. O tribunal da Comarca de Idanha-a-Nova fundamentou a sua decisão alegando que, apesar de os denunciantes terem agido com a finalidade legítima de protegerem os interesses da população local, eles não provaram que as acusações eram verdadeiras nem que existiam fundamentos sérios para crer na sua veracidade. Para além deste argumento, o tribunal refere ainda a existência de “diferendos políticos” entre os denunciantes e o funcionário, uma vez que este último tinha sido presidente da Junta de Freguesia de Salvaterra do Extremo. A Relação de Coimbra, por sua vez, confirmou a decisão.

Os denunciantes recorreram então para o TEDH alegando a violação do seu direito à liberdade de expressão, nos termos do n.º 1 do art. 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Novamente, tratava-se de saber se a ingerência na liberdade de expressão neste caso concreto era justificada porque estava prevista por lei, prosseguia algum dos fins descritos no n.º 2 do art. 10º e era necessária numa sociedade democrática para atingir esses fins. O TEDH considerou que os dois primeiros requisitos estavam preenchidos, porquanto existiam disposições legais que previam aquela situação (arts. 180º e 184º do CP) e a finalidade era a proteção da reputação do denunciado para que ele pudesse exercer as suas funções sem perturbações.

No entanto, o TEDH considerou que o último requisito não estava preenchido. O TEDH explicou que o adjetivo “necessárias” utilizado no n.º 2 do art. 10º significa necessidades sociais imperiosas, recorrendo também à citação de jurisprudência anterior nesse sentido. O tribunal, então, estabelece que as posições assumidas em casos anteriores (nos quais um funcionário público, que tem acesso facilitado aos factos devido ao seu exercício de funções, denuncia determinada irregularidade) são também aplicáveis a casos em que o denunciante é um utilizador de um serviço público, na medida em que este tenha conhecimento ou utilize o serviço em questão.

Para além disso, o TEDH referiu que os denunciante endereçaram a sua comunicação não para as autoridades competentes ou público em geral, mas para o Ministério da Saúde, ou seja, o órgão responsável pela tutela dos centros de saúde públicos, comunicação essa que era legítima e que continha factos de grande interesse público. As conclusões alcançadas pela Inspeção-Geral da Saúde, nomeadamente a não cobrança da taxa moderadora pelo funcionário, revelaram-se determinantes, na medida em que essa constatação foi considerada suficiente para concluir que existia uma verdadeira base factual para os denunciante terem apresentado a denúncia e que a fizeram com boa fé.

Em suma, a condenação dos denunciante pelo crime de difamação agravada foi julgada como uma interferência não necessária numa sociedade democrática nos termos do n.º 2 do art. 10º da CEDH, tendo o Estado português incorrido numa violação efetiva da liberdade de expressão e de informação dos denunciante.

3.3.4. O caso Soares vs. Portugal (2016)¹⁰⁷

António Mota Soares era militar da GNR, exercendo funções como cabo chefe no Posto Territorial de Góis. O indivíduo ouviu, através de uma conversa entre outros colegas, que o Comandante do Posto Territorial teria utilizado para proveito próprio dinheiro distribuído com a finalidade de organizar um jantar coletivo de Natal entre os militares do Posto. Os rumores apontavam no sentido de o referido Comandante utilizar o dinheiro num restaurante para pagar refeições para si e respetiva família.

No seguimento, António Mota Soares enviou um email para a Inspeção-Geral da Administração Interna, intitulado de “Suspeita de uso indevido de dinheiro”, a relatar o que ouvira, alegando ainda que o motivo pelo qual os factos não eram denunciados por outrem era o receio de represálias e que a presente denúncia servia o propósito de averiguar a veracidade dos factos. A Inspeção-Geral da Administração Interna, por sua vez, encaminhou o email para o Ministério Público (MP). Ambas as entidades abriram inquéritos, que viriam a ser posteriormente arquivados por falta de provas. O email foi também reencaminhado para o Comando Geral da GNR, que iniciou um inquérito

¹⁰⁷ Disponível em [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"CASE OF SOARES v. PORTUGAL\"\],\"itemid\":\[\"001-163822\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) [Consultada a 25-11-2017].

interno no qual o Comandante, o denunciado, viria a ter conhecimento do conteúdo do email. O inquérito deu lugar a procedimento disciplinar contra o Comandante, mas foi entretanto descontinuado por provas insuficientes e na sequência do arquivamento do processo por parte do MP.

O Comandante apresentou então queixa-crime por difamação agravada contra António Mota Soares, bem como ação civil por danos. Ambos os processos resultaram na condenação do militar. No que respeita à decisão do processo-crime, o tribunal entendeu que o militar atuou com o objetivo de atingir a honra e reputação profissional do Comandante, uma vez que não tinha qualquer evidência que suportasse as suspeitas. Após recurso do militar, a Relação veio confirmar a decisão da primeira instância.

De referir ainda que o Comando Geral da GNR abriu procedimento disciplinar contra o militar que viria a culminar com a aplicação de sanção disciplinar de suspensão do serviço por seis dias.

O militar recorreu então para o TEDH com o argumento de que o seu direito à liberdade de expressão e de informação tinha sido injustificadamente restringido com a condenação por ter denunciado um alegado uso indevido de dinheiro público, arguindo ainda que tinha agido com boa fé e que as suspeitas apenas poderiam ser confirmadas por meio de uma investigação, sendo essa a única razão pela qual tinha enviado o email.

Tal como nos casos anteriores, o TEDH considerou que se tratava de saber se a ingerência na liberdade de expressão neste caso concreto era justificada porque se encontrava prevista por lei, prosseguia algum dos fins descritos no n.º 2 do art. 10º da Convenção e era necessária numa sociedade democrática para atingir esses fins. O tribunal entendeu que os dois primeiros requisitos estavam preenchidos, visto que existiam disposições legais que previam a condenação do militar (arts. 180º e 184º do Código Penal) e a finalidade era a proteção da reputação do Comandante.

Quanto ao requisito da ingerência na liberdade de expressão ser necessária numa sociedade democrática, o TEDH recorreu à jurisprudência anterior nesta matéria e aos princípios aí produzidos, aplicando-os ao caso *sub judice*. Refere, por um lado, que as alegações do militar podiam traduzir questões importantes de interesse público, nomeadamente, a utilização indevida de dinheiro público por um funcionário público. Por outro lado, salienta que se deve distinguir entre a constatação de um facto e um

juízo de valor, uma vez que a primeira pode ser empiricamente verificável, mas o segundo não. Um juízo de valor não pode ser demonstrado e a existência de um requisito de prova desse mesmo juízo de valor constitui uma violação da liberdade de expressão. O TEDH considerou que a denúncia presente no email era uma constatação de um facto por parte do militar e não um juízo de valor, portanto, o caso não caía na violação da liberdade de expressão, pelo menos nesta questão.

No entanto, o TEDH refere que as alegações do militar eram particularmente graves porque podiam afetar não só a reputação do Comandante, como também da própria GNR enquanto instituição. Assim, o militar devia ter uma base de factos onde sustentar as alegações, o que não ocorreu: o militar baseou a acusação em rumores ou conversas alheias, não tendo evidências ou provas da mesma, nem encetou esforços para verificar a sua autenticidade. Aliás, a afirmação do militar de que a denúncia do caso servia justamente para investigar a veracidade das alegações, vinha confirmar essa falta de evidências. Em suma, o TEDH concordou com os tribunais nacionais quando defenderam que o militar não atuou com boa fé.

Ademais, o TEDH referiu também que o militar não respeitou a ordem hierárquica para a denúncia de irregularidades, porquanto não recorreu primeiro a um superior seu. Considerou ainda que as sanções impostas ao militar eram proporcionais e até modestas para a o dano que ele causou.

Em suma, o TEDH estabeleceu que as razões apontadas pelos tribunais nacionais para fundamentar as suas decisões eram relevantes e suficientes para se considerar que a interferência na liberdade de expressão do militar era necessária numa sociedade democrática, não tendo ocorrido, assim, qualquer violação do n.º 1 do art. 10º da CEDH.

4. Definição de denunciante e princípio da proteção de denunciantes

Após o excuro sobre os vários instrumentos e textos internacionais e europeus acerca de denunciantes e sua proteção, bem como no que respeita à jurisprudência relevante, estamos agora em condições de estabelecer uma definição de denunciante e de estabelecer aquilo que é o princípio da proteção de denunciantes. Importa referir que estes conceitos devem ser suficientemente abrangentes de molde a prever o maior

número possível de situações sem, no entanto, colidir, ou melhor, restringir em demasia outros direitos ou garantias existentes.

4.1. Definição de denunciante

a) Qualidade do indivíduo

Cumpre, num primeiro momento e por razões lógicas, estabelecer o significado de denunciante. As definições proporcionadas pelos instrumentos supra referidos frequentemente pecam por defeito quanto a este conceito, facto que acaba por resultar numa desigualdade entre pessoas e atos que, a nosso ver, mereceriam o mesmo enquadramento.

Tendencialmente, os instrumentos europeus e internacionais referem-se a um denunciante como alguém que denuncia determinada irregularidade num contexto de trabalho, no qual o denunciante é funcionário da Administração Pública ou de uma pessoa coletiva de direito privado. Trata-se da corrente conceção de denunciante como *whistleblower*. Esta conceção, a nosso ver, é demasiado restrita pois apenas abrange indivíduos que tenham uma relação de emprego tradicional, isto é, uma relação típica de empregador-empregado, bem como não inclui indivíduos que não têm qualquer relação de trabalho, isto é, o comum cidadão utente ou consumidor.

Por um lado, julgamos que a definição deve abarcar indivíduos que não se enquadram naquela conceção tradicional de emprego, nomeadamente trabalhadores a tempo parcial ou em substituição, consultores, estagiários ou voluntários. Ou ainda os indivíduos que ainda ou já não se encontrem numa relação de emprego, como antigos trabalhadores ou indivíduos em processo de recrutamento. Apesar de não possuírem uma relação de trabalho nos moldes habituais (de um “assalariado”, se se quiser), ou sequer uma relação de trabalho propriamente estabelecida, estes indivíduos podem testemunhar situações que configurem ilegalidades ou ilícitos, nos mesmo moldes de um comum funcionário. Não existem razões que justifiquem incluir os últimos na definição de denunciante e excluir os primeiros, uma vez que ambos poderão ter conhecimento dos mesmos factos relevantes. O Guia Legislativo para a Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção aponta precisamente para a possibilidade dos Estados-Parte “estabelecerem provisões aplicáveis a qualquer pessoa

que possua ou possa possuir informação que seja ou possa ser relevante para a investigação ou acusação de um crime de corrupção (...)”¹⁰⁸. Também neste sentido, a Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos¹⁰⁹.

Portanto, fundamental é que o indivíduo possua informação relevante que indicie a prática de uma ilegalidade ou um ilícito, que possa constituir um contributo importante para a investigação criminal¹¹⁰, independentemente do tipo ou estado da relação de trabalho. A Recomendação CM/Rec(2014)7 do Conselho da Europa também assume esta posição.

Existem ainda outros indivíduos que podem enquadrar-se na definição de denunciante, designadamente aqueles que não tenham qualquer relação profissional com o órgão público ou com a entidade privada onde são praticados os factos. Falamos do mero cidadão que conhece dos factos por razões que nada têm que ver com um contexto laboral, como será a situação, por exemplo, de uma pessoa que dá entrada num serviço de urgências de um hospital público e é confrontada com uma solicitação, por parte de um médico, enfermeiro ou auxiliar de saúde, de dinheiro para a agilização do serviço. Ou ainda a hipótese de um indivíduo que, no âmbito das suas funções numa determinada empresa, se depara com factos indiciantes de fraude da autoria de uma empresa colaboradora ou cliente.

De acordo com uma interpretação literal do texto supra transcrito do Guia Legislativo para a Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, mesmo estes comuns cidadãos têm direito a ser protegidos contra retaliações na medida em que possuam informação relevante, sob a alçada do princípio da proteção de denunciantes. No entanto, uma vez que não possuem uma relação de trabalho atual, potencial ou passada, em qualquer das modalidades supra descritas, estes indivíduos não

¹⁰⁸ UN Office on Drugs and Crime – Division for Treaty Affairs, *Legislative Guide for the Implementation the United Nations Convention against Corruption*, 2006, parágrafos 442, 443 e 452 a 454. Disponível em https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf [Consultada a 18-10-2017].

¹⁰⁹ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2017-0402> [Consultada a 18-10-2017].

¹¹⁰ Assim também, Government Accountability Project, *International Best Practises for Whistleblower Policies*, 2013, pág. 4. Disponível em <https://www.whistleblower.org/international-best-practices-whistleblower-policies> [Consultada a 20-10-2017].

se enquadram no conceito corrente de *whistleblower*. Estes casos obedecem a uma lógica um pouco diferente, que se relaciona mais com direitos dos consumidores ou direitos do cidadão sobre o Estado, por exemplo¹¹¹. É que estes cidadãos não podem sofrer, por exemplo, uma sanção disciplinar, ser despedidos ou de qualquer forma discriminados no seu contexto de trabalho, justamente porque não têm qualquer relação de trabalho (em qualquer das modalidades supramencionadas) com a entidade que denunciam.

Porém, consideramos que estas pessoas também devem ser protegidas pelo princípio da proteção de denunciante. É que também aqui estamos perante alguém que possui informação de interesse público, uma pessoa que tem conhecimento de factos relevantes para a investigação das alegadas irregularidades. Assim sendo, não existe *ratio* que justifique a sua não proteção no âmbito do princípio de proteção de denunciante. É evidente que não fará sentido proteger um destes cidadãos contra uma sanção disciplinar ou um despedimento, uma vez que a relação de trabalho subjacente não existe. Mas, porém, já fará sentido proteger este cidadão contra discriminações no serviço público alvo da denúncia ou mesmo a instauração de processo-crime por difamação por parte do funcionário denunciado.

A Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos, refere que deve ser considerado denunciante alguém que denuncia irregularidades em proveito do interesse público e que o efetue, normalmente mas não exclusivamente, em contexto de trabalho e ainda que “as pessoas singulares alheias à relação tradicional de trabalhador-empregador, [...] assim como outros cidadãos, também devem ter acesso a canais de comunicação de informações e a beneficiar de medidas de proteção adequadas sempre que revelem informações sobre um facto ilícito, ilegal ou lesivo do interesse público.”¹¹².

Em suma, relativamente à qualidade do denunciante, podemos dizer que um denunciante é alguém que tem conhecimento de factos indiciantes de irregularidades,

¹¹¹ Também assim, STENPHENSON, PAUL e LEVI, MICHAEL, *The Protection of Whistleblowers – A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, Conselho da Europa, 2012, pág. 4.

¹¹² Ponto 15 da Resolução.

ilegalidades ou ilícitos, tendo esse conhecimento sido adquirido em função de qualquer tipo de contexto de trabalho (seja passado, atual ou potencial) ou fora dele, nomeadamente através do contacto com um serviço público ou privado. Ou seja, a definição que ora propomos de denunciante engloba não só o conceito de *whistleblower*, mas também qualquer cidadão que denuncie determinada irregularidade de que tem conhecimento, como um jornalista ou um membro do público em geral (utentes de serviços públicos, consumidores, clientes, alunos, etc.). Porém, neste estudo quando usarmos a palavra “denunciante”, estaremos a referir-nos ao denunciante como *whistleblower*, por razões de facilidade de linguagem e por entendermos que, apesar de o comum cidadão merecer a mesma proteção, a questão coloca-se com bastante mais frequência e acuidade no caso dos *whistleblowers*.

b) Fundadas suspeitas e boa fé

Relativamente à motivação e fundamentos da denúncia, é frequente referir-se como requisitos, respetivamente, a boa fé e as suspeitas fundadas de que os factos consubstanciam uma irregularidade. No que concerne ao último dos requisitos, é pacífico que só deve ser considerado denunciante aquele que comunica determinados factos porque deles tem provas ou indícios que indiquem ora a sua veracidade, ora a sua elevada probabilidade. Nem poderia ser de outra forma, pois a ação penal não se pode fundar em suspeitas meramente baseadas em rumores ou suposições. Não faria sentido considerar abrangidos os casos em que alguém denuncia determinada situação sem estar na posse de factos que sustentem essa denúncia. Além disso, a suspeita considera-se fundada se tiverem sido adotadas medidas de verificação dessa suspeita, nomeadamente o cumprimento do dever de informação. O denunciante deve encetar os esforços necessários e adequados que levem o homem médio a crer na veracidade daquilo que pretende denunciar.

Já a boa fé constitui um requisito mais controvertido. A boa fé pode ser entendida de duas formas distintas, mas frequentemente confundidas: por um lado, a boa fé como a convicção do indivíduo de que os factos que denuncia são verdadeiros; por outro, a boa fé como a conformação da intenção do denunciante com o direito, isto é, a atuação deste fundar-se única e exclusivamente na defesa da legalidade e não em razões egoístas e pessoais (vingança, capricho, etc.). Consideramos que a primeira

vertente da boa fé é um requisito perfeitamente admissível e até desejável: à partida, alguém só denuncia um crime se estiver convencido de que se trata realmente de um crime. Aliás, esta vertente da boa fé está intimamente relacionada com o requisito supra referido das suspeitas fundadas, na medida em que, fruto de ter conhecimento de factos que indiquem a elevada probabilidade ou veracidade da prática de um ilícito, o denunciante desenvolve uma convicção séria na veracidade daquilo que denuncia. A boa fé, nesta aceção, significa uma suspeita fundada

Contudo, já no que respeita à segunda aceção da boa fé, julgamos que a mesma não deve constituir um dos requisitos necessários para que uma denúncia se encontre protegida. É que pode dar-se a situação de alguém denunciar determinada situação sem ter qualquer intenção de proteger a legalidade e, no entanto, essa situação configurar efetivamente um crime. O denunciante pode até estar convicto de que os factos denunciados são verdadeiros, mas agir simultaneamente com uma finalidade vindicativa ou por perspetivas de ganho económico¹¹³.

Nestes casos, porém, não deverá considerar-se o denunciante protegido na mesma? Pensamos que a resposta deve ser positiva, uma vez que, apesar de não constituir o objetivo imediato ou mesmo de todo a intenção do denunciante, os factos continuam a consubstanciar um crime. Logo, a denúncia dos mesmos, ainda que por motivos egoístas, serve igualmente a prossecução da defesa da legalidade. Ora, se a atuação do denunciante, apesar de ter fundamentos egoístas, serve a finalidade da defesa da legalidade, então podemos estabelecer o seguinte: um denunciante deve ser protegido independentemente das suas intenções, desde que, claro está, estejam preenchidos os restantes requisitos, nomeadamente a existência de suspeitas fundadas. Por outras palavras, a motivação do denunciante não deve relevar para efeitos de determinação da sua proteção¹¹⁴, podendo, por outro lado, relevar para efeitos da determinação da compensação ao denunciante por eventuais danos sofridos¹¹⁵. Ponto é que a proteção de um denunciante deve focar-se na relevância da informação que possui.

¹¹³ Pense-se na delação premiada, figura amplamente discutida atualmente e que goza de consagração em algumas ordens jurídicas, designadamente no Brasil. Ver *infra* Capítulo III.

¹¹⁴ Também é esta a posição do Conselho da Europa e da ONU. UN Office on Drugs and Crime, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, 2015, pág. 25.

¹¹⁵ O Reino Unido adotou uma solução interessante em que removeu o requisito da boa fé para efeitos da determinação da proteção ou não de uma denúncia, mas manteve-o no que respeita aos critérios de compensação e ressarcimento do denunciante.

c) Forma da denúncia

A denúncia pode ser feita de forma verbal, escrita ou eletrônica, não sendo isso relevante para efeitos de determinação da sua proteção.

d) Destinatários da denúncia

Os destinatários da denúncia podem ser um de três tipos: destinatários internos – funcionários/trabalhadores da organização com que o denunciante tem uma relação de trabalho; destinatários externos – autoridades competentes para conhecer das irregularidades denunciadas, designadamente, autoridades judiciais, órgãos de polícia criminal e entidades supervisoras ou reguladoras; e o público geral, nomeadamente através dos meios de comunicação social.

4.2. Princípio da proteção de denunciantes

Chegados a esta parte, podemos ensaiar uma definição do princípio da proteção de denunciantes da seguinte forma: alguém que comunique, com boa fé (isto é, que tenha razões para acreditar na veracidade dos factos e tenha feito diligências para a sua comprovação), determinados factos que consubstanciem irregularidade, ilegalidade ou crime especialmente relevante para o interesse público, tendo esses factos chegado ao seu conhecimento num contexto laboral (passado, atual ou potencial e em todas as modalidades) ou mesmo na ausência de tal contexto, seja essa comunicação feita no seio de uma organização, às autoridades competentes ou ao público em geral, esse alguém, dizíamos, deve estar legalmente protegido contra qualquer ameaça, discriminação ou retaliação, seja do foro profissional ou pessoal. Essa proteção envolve, naturalmente, tanto a pessoa do denunciante como a própria denúncia, devendo ser estabelecidas medidas que garantam uma comunicação protegida, nomeadamente através da confidencialidade dos dados do denunciante ou da possibilidade de anonimato.

SECÇÃO II - A DENÚNCIA E A PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES EM PORTUGAL

Tal como outros Estados-Membros, a ordem jurídica portuguesa não foi (nem podia ser) imune às opções e orientações europeias em matéria de proteção de denunciante, estando às mesmas vinculada ora mediante o direito originário, ora por via do direito derivado da UE. De seguida, iremos abordar o quadro jurídico referente às denúncias e à proteção de denunciante em Portugal, onde tentaremos realizar uma abordagem transversal de todas as questões suscitadas pelo tema, seja a nível constitucional, seja a nível da lei ordinária.

1. Admissibilidade da participação do cidadão na Justiça: a denúncia

1.1. Considerações gerais

Segundo o portal da Procuradoria-Geral da República (PGR), denunciar consiste em “fazer o relato de factos perante a entidade competente: contar o quê, quem, quando, onde, como, porquê”¹¹⁶.

Apesar de não existir referência no CP e o Código de Processo Penal (CPP) não fornecer uma definição de denúncia propriamente dita¹¹⁷, podemos definir a mesma, genericamente e no âmbito do direito português, como um meio de dar conhecimento às autoridades de determinados factos enquadráveis numa ilegalidade ou num crime, para que seja iniciada investigação sobre os mesmos e, eventualmente, os seus autores sejam acusados e condenados pela sua prática¹¹⁸. Esta definição pode parecer próxima da figura da queixa, mas, na verdade, se têm em comum o facto de constituírem uma comunicação de um crime ou irregularidade às autoridades, os seus autores, funções, destinatários e efeitos são ou podem ser distintos, como veremos adiante¹¹⁹.

¹¹⁶ <http://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/queixa> [Consultada a 25-09-2017].

¹¹⁷ Germano Marques da Silva define denúncia como a “transmissão ao MP do conhecimento de factos com eventual relevância criminal, na forma estabelecida por lei, para efeitos de procedimento criminal.”; MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal III*, Verbo, 3ª edição, 2009, pág. 59.

¹¹⁸ A fórmula da definição aqui ensaiada refere-se apenas à denúncia às autoridades competentes. Porém, como já referimos anteriormente, a denúncia pode ter como destinatários também os colegas ou superiores hierárquicos do denunciante, ou ainda o público em geral, se for realizada através dos meios de comunicação social, por exemplo.

¹¹⁹ Ver infra 1.4.

Como se tem vindo a escrever, a denúncia constitui um instrumento muito importante para a prevenção, deteção e investigação da criminalidade, o que adquire uma acuidade ainda maior quando se trata de corrupção e crimes conexos. Muitas das vezes, em virtude da natureza desta criminalidade, que promove o chamado “pacto de silêncio”¹²⁰, a denúncia torna-se no único meio de conhecimento do crime para as autoridades para a perseguição dos infratores.

Cumprido, portanto, perceber quais os fundamentos da denúncia e o seu papel na prevenção, deteção e investigação da corrupção e criminalidade conexa a nível nacional.

1.2. Na CRP

A CRP não possui uma disposição específica no que concerne às denúncias, mas podemos encontrar princípios gerais dos quais se pode extrair a sua admissibilidade. No n.º 1 do art. 20º da CRP, sobre o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, consagra-se o acesso de todos os cidadãos ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e, saliente-se, de interesses legalmente protegidos. Ou seja, o acesso ao direito e aos tribunais inclui não apenas a defesa de direitos ou interesses pessoais, mas também de interesses difusos ou coletivos. Como dizem Vital Moreira e Gomes Canotilho, “ninguém pode ser privado de levar a sua causa (relacionada com a defesa de um direito ou interesse legítimo e não apenas [com] direitos fundamentais) à apreciação de um tribunal”¹²¹. Este preceito constitui também um elemento essencial da ideia de Estado de Direito.

Como se disse, o acesso ao direito e aos tribunais não se esgota na defesa de direitos fundamentais. Com efeito, o princípio do n.º 1 do art. 20º compreende todos e quaisquer direitos e interesses legalmente protegidos, sejam eles individuais ou coletivos, públicos ou privados, individualizados ou difusos, sendo que o texto do preceito, aliás, pretende evitar uma interpretação que contemple exclusivamente a proteção de direitos subjetivos individuais¹²². Existindo “um interesse jurídico digno de

¹²⁰ Pode ler-se na plataforma de denúncias da PGR que “as características e a natureza dos atos de corrupção, designadamente o secretismo dos acordos entre os indivíduos envolvidos, tornam difícil a identificação e deteção de tais comportamentos.”

¹²¹ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I*, Coimbra Editora, 4ª edição, 2007, pág. 408.

¹²² Ibidem, pág. 410.

tutela, ainda que não configurado como um verdadeiro direito subjetivo, a Constituição garante o acesso aos tribunais”¹²³.

Mas que não se pense que o direito de acesso ao direito apenas inclui a dimensão do direito de acesso aos tribunais. No n.º 1 do art. 20º preveem-se direitos conexos distintos, nomeadamente o direito de acesso ao direito. É que o direito não se realiza somente através do recurso aos tribunais, ainda que esta seja a dimensão porventura mais importante e diretamente reconhecível desse exercício. Ainda que a administração da justiça caiba aos tribunais (n.º 1 do art. 202º da CRP), isso não obsta a que os cidadãos possam participar ativamente na realização da justiça e colaborar com as autoridades judiciais. Nas palavras de Vital Moreira e Gomes Canotilho, “o direito de acesso ao direito não é apenas instrumento da defesa dos direitos. É também integrante do princípio material de igualdade e do próprio princípio democrático, pois este não pode deixar de exigir uma democratização do direito e uma democracia do direito”¹²⁴.

Podemos encontrar esta ideia no art. 52º da CRP, referente ao direito de petição e de ação popular, especialmente no que diz respeito à defesa de direitos e interesses legalmente protegidos, sejam eles particulares ou gerais, o que constitui um afloramento do princípio democrático. O n.º 3 deste artigo refere ainda que é conferido o direito de ação popular a pessoas singulares e a associações de defesa dos interesses em causa. São referidos bens ou valores supraindividuais, como a saúde pública, o ambiente ou os bens do Estado, mas note-se que as alíneas do n.º 3 têm natureza meramente exemplificativa, pelo que são enquadráveis outros bens ou valores. A expressão “defesa dos bens do Estado” pode ser entendida de forma lata, englobando não só a defesa da propriedade pública, mas também dos serviços públicos e da prossecução do interesse público.

O direito de ação popular previsto no n.º 3 do art. 52º da CRP funciona numa dupla vertente¹²⁵: por um lado, como direito de participação política do cidadão, por outro, como garantia de direitos e interesses. A ação popular visa, portanto, a defesa de

¹²³ MIRANDA, JORGE, MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I*, Coimbra Editora, 2005, pág. 188.

¹²⁴ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I*, Coimbra Editora, 4ª edição, 2007, pág. 410.

¹²⁵ Ibidem, anotação ao art. 52º.

interesses difusos, isto é, os interesses que pertencem a todos e a ninguém¹²⁶. Trata-se de promover uma verdadeira inclusão dos cidadãos e outras entidades no direito, contribuindo para o aprofundamento da democracia participativa¹²⁷; ideia que aliás também vem expressa no art. 2º da Lei Fundamental.

A partir desta breve exposição, podemos encontrar o fundamento constitucional da participação dos cidadãos e a sua contribuição para aquilo que constitui o cumprimento da lei, designadamente através da denúncia de quaisquer irregularidades, ilegalidades ou crimes de que tenham conhecimento.

1.3. Na lei substantiva

A Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, regula o exercício do direito de petição que assiste ao cidadão para defesa dos seus direitos, da CRP, da lei ou do interesse geral (n.º 1 do art. 1º da referida lei). Uma das formas de exercer esse direito é precisamente através da queixa, que neste diploma é entendida como “a denúncia de qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, bem como do funcionamento anómalo de qualquer serviço, com vista à adoção de medidas contra os responsáveis” (n.º 4 do art. 2º). O direito de petição configura um instrumento de participação política democrática, cujo exercício não pode fundamentar qualquer prejuízo ou privação de qualquer direito, exceto se o próprio exercício constituir infração (art. 7º).

Por outro lado, a Lei n.º 83/95, de 21 de agosto, que regula o direito de participação procedimental e a ação popular, vem concretizar a ideia de que os cidadãos e as associações são titulares do direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no n.º 3 do art. 52º da CRP, estabelecendo que são titulares do direito procedimental de participação popular e do direito de ação popular quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras dos interesses referidos no n.º 3 do art. 52º da CRP,

¹²⁶ A expressão é de Miguel Teixeira de Sousa. TEIXEIRA DE SOUSA, MIGUEL, *A Legitimidade popular na tutela de interesses difusos*, Lex Edições, 2003, pág. 23.

¹²⁷ A CRP tem outras disposições que admitem a participação ativa dos cidadãos na defesa da Lei Fundamental e da lei ordinária, tais como o art. 48º (participação na vida pública), o art. 54º (comissões de trabalhadores), o art. 56º (direitos das associações sindicais e contratação coletiva), o art. 77º/1 (participação democrática no ensino), o art. 80º/g (princípios fundamentais da organização económica), o art. 109º (participação política dos cidadãos), o art. 207º (júri, participação popular e assessoria técnica), o 263º (constituição e área de organizações de moradores), o art. 267º (estrutura da Administração Pública) e o art. 268º (direitos e garantias do administrados).

independentemente de terem ou não interesse direto na causa (art. 1º e 2º da Lei n.º 83/95, de 21 de agosto). No art. 25º da mesma lei é reconhecido aos cidadãos e associações e fundações o direito de denúncia, queixa ou participação ao MP por violação dos interesses previstos no n.º 3 do art. 52º da CRP que revista natureza penal, bem como o direito à constituição de assistente no respetivo processo.

Novamente, com o direito de ação popular pretende-se aprofundar a participação do cidadão e de determinadas entidades na Justiça, permitindo a denúncia de situações que possam configurar a lesão de um bem jurídico supraindividual, como os “bens do Estado”, bem como a democratização do processo penal, através da faculdade de constituição de assistente conferida aos titulares da ação popular. Pelo que, naturalmente, o legislador e a prática jurídica devem criar e aprofundar os mecanismos necessários e adequados para a efetivação do direito de participação na Justiça que assiste aos cidadãos, o que estudaremos de seguida.

1.4. Na lei processual

Nos últimos anos em Portugal, tem-se assistido a uma crescente abertura do processo penal à participação dos cidadãos, ou melhor, dos particulares. Esta abertura verificou-se, por exemplo, no aumento do número de crimes semipúblicos, na criação da figura processual do assistente e também na conceção do instituto da queixa em processo penal¹²⁸. Chegados aqui, cumpre conhecer os contornos da figura da denúncia e a sua importância para o processo penal, estabelecendo, ao mesmo tempo, as semelhanças e diferenças com a queixa.

Podemos distinguir três momentos num processo criminal: a investigação ou inquérito, da competência do MP que, nos crimes públicos e semipúblicos, culmina com a acusação do arguido ou o arquivamento do processo; a fase da instrução, dirigida pelo juiz de instrução, chamado a pronunciar-se acerca da correção ou legalidade da decisão tomada na fase anterior; e a fase de julgamento, presidida pelo juiz de julgamento, que decidirá da condenação ou absolvição do acusado.

¹²⁸ CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 103.

Ora, para iniciar uma investigação necessário é que existam indícios da prática de um crime e que esses indícios sejam comunicados às autoridades judiciárias competentes, designadamente o MP, ou que este tome conhecimento direto dos factos. Com efeito, o MP é o órgão encarregue de promover o processo penal, de acordo com o art. 48º do CPP, e, segundo o n.º 2 do art. 53º, a entidade com as competências especiais de receção e tratamento de denúncias, queixas e participações. Verificamos, assim, que a denúncia, como uma das modalidades de aquisição da notícia do crime pelo MP, é uma das possíveis formas de catalisar um processo penal, o que se traduz numa efetiva participação dos particulares no exercício da ação penal, ideia decorrente da democratização do direito e da democracia participativa.

A denúncia, numa primeira análise, parece ser muito semelhante à figura da queixa. Ambas as figuras têm como objetivo a comunicação de uma ilegalidade ou um ilícito e, muitas das vezes, coincidem na mesma pessoa e são realizadas simultaneamente. No entanto, a queixa apenas pode ser apresentada por quem tenha esse direito de acordo com o art. 113º do CP, ao passo que a denúncia pode ser apresentada por qualquer pessoa. Podemos dizer que a denúncia é uma manifestação de conhecimento e a queixa uma manifestação de vontade, por isso esta exige uma autoria determinada – o ofendido ou a vítima – daquele que tem um interesse ou um direito próprio na sua apresentação e desempenha uma função dirigida à perseguição criminal do agente¹²⁹. Ou seja, a queixa tem uma função processual própria que a denúncia não possui.

Resulta da própria natureza do Estado de Direito a inexistência de uma obrigação generalizada de denúncia da prática de crimes, bem como a necessidade de a denúncia não acarretar qualquer custo monetário para o denunciante, uma vez que lhe está subjacente um interesse público. A lei tem a expectativa da colaboração dos cidadãos na prevenção, deteção e repressão de crimes, pelo que até chega a impor essa colaboração a todos aqueles que possuem relações de trabalho com a Administração Pública¹³⁰. Assim, em função da qualidade do seu autor, o CPP distingue entre denúncia obrigatória (art. 242º) e facultativa (art. 244º).

¹²⁹ Também assim, ac. do Tribunal da Relação do Porto de 16-10-2013, proc. 150/10.5PBCBR.P1 (Relator: Neto de Moura).

¹³⁰ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal III*, Verbo, 3ª edição, 2009, pág. 59.

Apenas as forças policiais têm a obrigação de denunciar (isto é, comunicar ao MP) todos os crimes (sejam públicos, semipúblicos ou particulares) de que tenham conhecimento, direto ou indireto, no prazo de 10 dias, ao passo que os funcionários públicos (na aceção do art. 386º do CP) são obrigados apenas relativamente aos crimes de que tenham conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas, de acordo com o n.º 1 do art. 242º do CPP. Se o funcionário tomar conhecimento fora do exercício das suas funções, a denúncia é facultativa. Sublinhe-se ainda que a obrigação de denunciar persiste independentemente do conhecimento da identidade do autor ou agente do crime. Ademais, a omissão da denúncia obrigatória constitui crime de favorecimento pessoal, de acordo com o art. 367º do CP.

Na denúncia obrigatória não podemos falar de queixa, porquanto esta figura só pode ser exercida pelas pessoas legitimamente habilitadas para tal pela lei. Outra questão, frequentemente levantada, é quando a denúncia obrigatória implica a violação de segredo profissional. Maia Gonçalves entende que sempre que a denúncia obrigatória implica a violação de segredo profissional, cessa a obrigatoriedade dessa mesma denúncia¹³¹. Não partilhamos da opinião do autor por consideramos que, quando existe um conflito entre o dever de denunciar um crime de corrupção ou outro conexo e o dever de sigilo, a obrigação de denunciar prevalece devido às superiores finalidades da investigação criminal. Julgamos que, de um modo geral, a gravidade da lesão dos bens jurídicos protegidos pela incriminação da corrupção e crimes conexos se sobrepõe à gravidade da quebra de segredo profissional¹³². Saliente-se, porém, que esta questão deve ser aferida concretamente, tentando chegar à solução mais adequada caso a caso.

Posto isto, a denúncia de um crime é facultativa para todos aqueles que não pertençam às forças policiais ou à função pública (art. 244º), e, no caso dos crimes públicos, pode ser realizada por qualquer pessoa. Quanto aos crimes semipúblicos e particulares, cumpre referir que, quando a “denúncia” é feita pelo titular do direito de queixa, esse mesmo direito deve ser considerado como exercido aquando da “denúncia”. Ademais, se o crime for particular, só haverá lugar à abertura de inquérito

¹³¹ MAIA GONÇALVES, M., *Código de Processo Penal Anotado*, Almedina, 17ª edição, 2009, comentário n.º 2 ao art. 242º, pág. 590.

¹³² No âmbito do combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, por exemplo, está previsto que o segredo profissional cessa perante a obrigatoriedade da denúncia de um crime ou ilegalidade (art. 56º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto).

se o denunciante apresentar simultaneamente declaração de que deseja constituir-se assistente (n.º 4 do art. 246º).

Germano Marques da Silva refere que a denúncia facultativa compreende duas modalidades: a denúncia em sentido estrito e a queixa¹³³. O elemento distintivo entre ambas é que a denúncia em sentido estrito constitui uma mera declaração de ciência, ou seja, uma transmissão do conhecimento de um facto, ao passo que a queixa constitui uma verdadeira declaração ou manifestação de vontade. É que, em caso de crime público, basta que o MP receba a notícia do crime para promover o processo criminal, mas em caso de crime semipúblico ou particular é necessário ainda que determinadas pessoas, para tal legitimadas, manifestem vontade de que o processo seja promovido para que este seja efetivamente prosseguido.

O art. 246º do CPP versa sobre a forma, conteúdo e espécies de denúncia. Assim, prevê a admissibilidade da denúncia verbal ou escrita, sendo que a primeira será reduzida a escrito pela entidade que a recebe, que a assina conjuntamente com o denunciante devidamente identificado. A denúncia deve conter todas as informações disponíveis sobre os factos denunciados, ainda que não seja necessária uma qualificação jurídica dos mesmos, a qual será efetuada pelo MP¹³⁴. O denunciante pode declarar que deseja constituir-se assistente no ato de denúncia (n.º 4). No n.º 6, prevê-se a possibilidade de o denunciante permanecer anónimo, matéria que abordaremos mais aprofundadamente adiante¹³⁵.

No art. 247º do CPP regula-se a comunicação, registo e certificado da denúncia. Depois da fase pré-processual de elaboração e receção da denúncia, ao iniciar o inquérito propriamente dito, as disposições relativas à denúncia são o n.º 3 do art. 273º, que prevê a informação ao respetivo defensor do mandado de comparência do denunciante com faculdade de se constituir assistente; o n.º 2 do art. 275º, que obriga à redução a auto da denúncia oral; o n.º 3 e al. c) do n.º 4 do art. 277º, que preveem a notificação do despacho de arquivamento ao denunciante com faculdade de se constituir assistente; o art. 278º, que possibilita ao denunciante com faculdade de se constituir assistente o requerimento de intervenção hierárquica face ao despacho de arquivamento;

¹³³ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal III*, Verbo, 3ª edição, 2009, pág. 62.

¹³⁴ Além do mais, ainda que a qualificação jurídica dos factos seja realizada na denúncia, o MP não se encontra vinculado a seguir essa mesma qualificação.

¹³⁵ Ver infra 1.4.1.

o n.º 4 do art. 303º e n.º 2 do art. 359º, referentes à validade como denúncia da comunicação de alteração substancial dos factos, quando autonomizáveis do objeto processual; o n.º 1 do art. 391º-B, respeitante ao processo abreviado, que postula a possibilidade de a identificação do arguido e a narração dos factos serem efetuadas por remissão para a denúncia; e ainda o art. 520º, que prevê a responsabilidade do denunciante de má fé ou gravemente negligente pelas custas processuais.

1.4.1. Denúncia anónima

A denúncia anónima foi primeiramente regulada através da Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto. Este diploma abordou a questão de forma cautelosa, para evitar a abertura de inquéritos com base em denúncias manifestamente infundadas ou motivadas por vingança, mas reconhecendo o importante papel que esta espécie de denúncia pode desempenhar no combate a determinada criminalidade, designadamente aquela perpetrada mediante pactos de silêncio e redes de cumplicidades¹³⁶. Como refere Euclides Dâmaso Simões, o “caráter endémico que a corrupção tende a assumir, o envolvimento de titulares de poderes do Estado e o justo receio de retaliações ilícitas ou até legais (estas últimas potenciadas pela insuficiente “*performance*” dos órgãos de repressão, frequentemente traduzida em decisões de arquivamento ou absolvição) aconselham vivamente a que não se desvalorizem as denúncias anónimas. Elas constituem, muitas vezes, a única forma de participação dos cidadãos na atividade de controlo social da corrupção.¹³⁷”

Logo a partir da análise do n.º 5 do art. 246º do CPP se denotam diferenças de regime em relação às denúncias identificadas. Ao passo que estas últimas determinam sempre a abertura de um inquérito (n.º 2 do art. 262º do CPP), as denúncias anónimas só originam a abertura de inquérito mediante o preenchimento dos requisitos das alíneas do n.º 6: se da denúncia se retirarem indícios suficientes¹³⁸ da prática de crime; ou se a

¹³⁶ HENRIQUES GASPAR, ANTÓNIO, et al., *Código de Processo Penal Comentado*, Almedina, 2014, comentário n.º 3 ao art. 246º, pág. 931.

¹³⁷ DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Contra a Corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)”, in *JULGAR Online*, fevereiro de 2014, pág. 10.

¹³⁸ Por indícios suficientes entende-se todos aqueles que fundam uma verdadeira convicção de probabilidade de futura condenação em julgamento, de acordo com o n.º 2 do art 283º do CPP. Segundo o ponto I do sumário do Ac. da Relação de Coimbra de 10-09-2008, proc. 195/07.2GBCNT.C1 (Relator: Alberto Mira), indícios suficientes são “os elementos que, relacionados e conjugados, persuadem da culpabilidade do agente, fazendo nascer a convicção de que virá a ser condenado; são vestígios, suspeitas,

própria denúncia constituir crime. Assim, verifica-se que, no caso das denúncias anónimas, o MP terá de realizar um pré-juízo por forma a avaliar o mérito ou a força probatória das situações denunciadas. Só após esta triagem pode o MP decidir pela abertura do inquérito ou pela sua não abertura, caso em que a denúncia é destruída (n.º 8 do art. 246º do CPP).

Este juízo prévio que o MP tem de realizar constitui uma das exceções referidas na primeira parte do n.º 2 do art. 262º do CPP, e é um afloramento do princípio da oportunidade na medida em que se traduz numa liberdade de apreciação do MP relativamente à decisão de abrir inquérito ou não, de investigar ou não¹³⁹, limitada, naturalmente, pelo princípio da legalidade da atuação do MP.

Importa ainda reter que a abertura de inquérito no seguimento de uma denúncia anónima apenas se pode verificar quanto a crimes públicos. No que respeita a crimes semipúblicos e particulares, a denúncia anónima não pode dar início a procedimento criminal só por si, porquanto é necessária a apresentação de queixa por quem tem legitimidade para tal.

1.4.2. Denúncia online¹⁴⁰

Para além da tradicional denúncia por forma física, isto é, feita direta e pessoalmente pelo denunciante junto do MP ou dos órgãos de polícia criminal, existe, desde 2010, um sistema de denúncia eletrónica localizado no *site* da Procuradoria-Geral da República, mais concretamente sob alçada do Departamento Central de Investigação

presunções, sinais, indicações, suficientes e bastantes para convencer de que há crime e de que alguém determinado é o responsável, de forma que, logicamente relacionados e conjugados formem um todo persuasivo da culpabilidade”; sobre o tema, NORONHA E SILVEIRA, JORGE, “O conceito de indícios suficientes no processo penal Português” in FERNANDA PALMA, MARIA (Coord.), *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Almedina, 2004, pág. 155 e seguintes.

¹³⁹ No entanto, não se pode entender esta liberdade como uma faculdade de o MP decidir por uma opção ou por outra, sem mais nem menos: se os requisitos das alíneas do n.º 6 do art. 246º se encontram preenchidos, o MP tem o dever de abrir inquérito; se não se encontram preenchidos, existe o dever de não abrir inquérito e promover a destruição da denúncia; sobre a relação entre o princípio da legalidade e o princípio da oportunidade, CAEIRO, PEDRO, *Legalidade e oportunidade: a perseguição penal entre o mito da “justiça absoluta” e o fetiche da “gestão eficiente” do sistema*, disponível em <http://www.fd.uc.pt/~pcaeiro/2002%20Legalidade%20e%20oportunidade.pdf>

¹⁴⁰ Neste segmento seguir-se-á de perto o artigo de Miguel da Câmara Machado intitulado “Corrupção: Denuncie aqui”, pela sua pertinência e completude. CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 52 a 114.

e Ação Penal (DCIAP)¹⁴¹. A este serviço foi dado o nome de “Corrupção: Denuncie aqui” e consiste num recetor de denúncias relativas a crimes de corrupção e conexos que sejam praticados no âmbito de atividades de serviços públicos ou privados¹⁴².

Esta forma de denúncia pode também ser feita anónima ou confidencialmente, conforme a preferência do denunciante. Contudo, no site é dito que “é importante que [o denunciante] tenha conhecimento de que, quanto a alguns tipos de crimes (crimes semipúblicos ou particulares), as denúncias anónimas não substituem a denúncia formal dos factos, que deve ser efetuada num serviço do Ministério Público ou num órgão de polícia criminal. (...). Se tal não acontecer, o Ministério Público não pode dar início ao procedimento criminal.”

O sistema da denúncia online fornece uma chave de acesso eletrónica a cada denunciante que permite, de acordo com a descrição do site, “aceder à sua comunicação e tomar conhecimento da investigação e outros dados que lhe interessam.”¹⁴³. Por outro lado, a mesma plataforma refere que ao denunciante pode ser solicitada colaboração para esclarecimento de dúvidas ou para a transmissão de “informação adicional”. Através desta chave de acesso, o denunciante pode consultar o estado do processo e obter informações acerca do mesmo, nomeadamente sobre a abertura do inquérito, o seu arquivamento, a constituição de arguidos, etc. Estas informações são providenciadas sem qualquer solicitação para esse efeito por parte do denunciante, sendo facultadas com base na discricionariedade do MP.

Após a receção da denúncia na plataforma, um Procurador-Adjunto do MP realiza uma apreciação do seu mérito e fundamentos, após o que decidirá pela abertura de inquérito ou pela solicitação de mais informações¹⁴⁴. O sistema garante que todas as denúncias recebem uma resposta fundamentada. Assim, o sistema tem um funcionamento similar ao regime das denúncias anónimas, na medida em que é realizada uma avaliação prévia da situação denunciada e só depois se decide pela abertura ou não de inquérito.

¹⁴¹ Existem outros sistemas de denúncia e/ou queixa, nomeadamente no site da Polícia Judiciária ou da Inspeção Geral das Finanças. Porém, nenhum destes apresenta as particularidades do sistema do DCIAP.

¹⁴² Apesar do nome, o sistema acaba por funcionar como recetor de denúncias de qualquer tipo de crime.

¹⁴³ <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>

¹⁴⁴ CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 57.

Segundo o Relatório Síntese do Ministério Público sobre Corrupção e Criminalidade Conexa relativo aos anos judiciais de 2014/2015 e 2015/2016, entre os anos de 2014 e 2016 (até 31 de outubro), foram recebidas 4656 denúncias através da plataforma “Corrupção: Denuncie aqui”, as quais deram origem a 268 inquéritos e a 2809 arquivamentos após apreciação inicial¹⁴⁵. Como se constata através destes números, este sistema também proporciona a apresentação de um grande número de denúncias desprovidas de indícios suficientes da prática de crime, resultando no arquivamento do procedimento. Por outro lado, muitas das vezes as denúncias não respeitam a corrupção e crimes conexos, mas a outro tipo de crimes ou mesmo a mera insatisfação com um determinado serviço público¹⁴⁶.

Este mecanismo, funcionando de forma semelhante a uma “*whistleblower hotline*”¹⁴⁷, constitui uma medida inovadora de auxílio à investigação criminal que coloca à disposição da investigação as mais recentes tecnologias de combate ao crime e que já era recomendada pelas melhores práticas a nível europeu e internacional¹⁴⁸.

No entanto, apesar das vantagens que a denúncia online representa para a investigação criminal, este sistema vem originar um conjunto de questões de nível constitucional e processual, nomeadamente no que toca à sua conformidade material, orgânica e formal com a Lei Fundamental e à configuração do denunciante online como participante processual, à luz da proteção dos direitos fundamentais do denunciado.

Relativamente à conformidade com a CRP, coloca-se a questão de saber se o sistema de denúncia online padece de inconstitucionalidade material. Num primeiro momento, poderíamos responder afirmativamente na medida em que o denunciante online recebe informação potencialmente lesante de direitos do denunciado, designadamente o direito à reserva da intimidade privada e o direito à não utilização abusiva das informações pessoais e familiares, previstos no art. 26º da CRP. Fundamentalmente, o direito à reserva da intimidade privada subdivide-se em dois

¹⁴⁵ Ministério Público, *Corrupção e Criminalidade Conexa – Relatório Síntese 2015/2016*. Disponível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2014-2016.pdf

¹⁴⁶ CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 57.

¹⁴⁷ Serviço de correio eletrónico ou telefónico com a função de receber (de funcionários) informação sobre atividades ilícitas praticadas em contexto de trabalho.

¹⁴⁸ G20, *Plano de Ação Anti-Corrupção – Proteção de denunciantes (Estudo sobre legislação de proteção de denunciantes, coletânea de melhores práticas e princípios orientadores)*, 2011, pág. 12. Disponível em <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

direitos: o direito a impedir o acesso de estranhos a informação pessoal e familiar, e o direito a que a informação pessoal e familiar não seja transmitida sem consentimento¹⁴⁹.

Com efeito, o tipo de informação prestada ao denunciante no âmbito do sistema online é da inteira discricionariedade do MP, não existindo qualquer regulamentação quanto ao tipo e quantidade de informação fornecida. Neste âmbito, podem ser disponibilizadas informações que atingem a esfera do denunciado ora de um modo mais superficial, ferindo legitimamente apenas a esfera privada simples, ora de modo mais lesivo, numa intromissão na intimidade não autorizada pela Constituição¹⁵⁰. Parece assim que não existe qualquer consideração, pelo menos a nível legal, pela proteção da reserva de intimidade do denunciado¹⁵¹.

No entanto, a discricionariedade, como se sabe, nunca é absoluta. Na sua atividade, o MP está sujeito aos princípios constitucionais e ao respeito pelos direitos fundamentais. Sendo assim, os magistrados deverão garantir a proteção da reserva de intimidade dos denunciados, não fornecendo informação aos denunciantes suscetível de atentar contra a mesma¹⁵². Assim sendo, o sistema de denúncia online não se encontra enfermeado de inconstitucionalidade material.

Relativamente à eventual inconstitucionalidade orgânica e formal, porém, a resposta já não é a mesma. É que o sistema de denúncia online foi criado pelo MP à margem de qualquer diploma legal que o habilitasse a tal, quer fosse lei, regulamento ou circular interna. E, além disso e principalmente, este sistema cria um novo tipo de relação entre o particular (o denunciante) e a Administração Pública (o MP), nomeadamente através do “fluxo de informação” estabelecido entre o investigador e o denunciante.

Significa isto que temos de averiguar que órgão tem competência nesta matéria. Ao analisarmos as normas relativas à reserva de competência da CRP, constatamos que é da reserva relativa da Assembleia da República (AR) legislar acerca de direitos, liberdades e garantias (al. b) do n.º 1 do art. 165º). Significa isto, em primeiro lugar, que apenas o Parlamento ou o Governo quando autorizado por aquele podem produzir

¹⁴⁹ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 4ª edição, 2007, anotação n.º X ao art. 26º, pág. 467.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 74.

¹⁵² *Ibidem*, pág 75.

diplomas legais referentes a esta matéria. Em segundo lugar, apenas um diploma com força de lei pode incidir sobre a definição do regime de direitos, liberdades e garantias.

Ora, como vimos atrás, o sistema de denúncia online implica lidar com os direitos fundamentais dos denunciados, nomeadamente a reserva da intimidade, existindo a possibilidade de os lesar. De acordo com as assertivas palavras de Miguel da Câmara Machado, «a “intensidade de toque” nos direitos fundamentais referidos faz com que esta matéria seja da competência reservada da AR, sendo que isso implica que esta medida tomada pelo MP esteja ferida de inconstitucionalidade orgânica (pelo facto de ser tomada pelo MP) e formal (pela ausência de forma de lei)»^{153_154}.

No que concerne ao enquadramento processual da denúncia online, as dificuldades são acrescidas. Não existindo um diploma legal que fundamente a criação deste sistema, cumpre verificar se o mesmo consubstancia uma alteração ou uma novidade face ao regime geral da denúncia existente em processo penal. Em caso afirmativo, estaremos perante uma violação da lei.

Ora, como vimos, apenas são prestadas informações a denunciante que tenham a faculdade de se constituir assistentes. Porém, como bem refere Miguel da Câmara Machado, o sistema de denúncia online permite a prestação de informações a qualquer denunciante, independentemente de se poder constituir assistente ou não (incluindo denunciante anónimos). Assim, o sistema embate frontalmente contra a regra de que somente os denunciante com faculdade de se constituírem assistentes podem receber informações referentes ao processo (retira-se esta regra *a contrario sensu* do disposto no n.º 3 e al. c) do n.º 4 do art. 277º e n.º 3 do art. 273º do CPP)¹⁵⁵.

Contudo, este não é o único problema que surge neste âmbito. Como vimos, o processo penal é um procedimento que necessariamente invade a esfera pessoal e/ou familiar do denunciado, pois descreve ou tenta descrever um ou mais momentos da vida deste sujeito. O processo penal contende com direitos fundamentais do denunciado, como a reserva da intimidade da vida privada, mas essa invasão é permitida, dentro de

¹⁵³ Ibidem, pág. 81.

¹⁵⁴ Para além deste fundamento de inconstitucionalidade, Miguel da Câmara Machado ainda refere a possibilidade de violação da al. c) do n.º 1 do art. 165º da CRP se se entender que o sistema de denúncia online veio criar direito processual novo; CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, págs. 87 e seguintes. Esta questão será tratada adiante na análise do papel do denunciante como participante processual.

¹⁵⁵ CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 89.

certos limites, tendo em vista as finalidades do processo penal, nomeadamente a descoberta da verdade, a realização da justiça¹⁵⁶ e o restabelecimento da paz jurídica, tanto no plano individual como no da comunidade¹⁵⁷. Porém, deve existir uma ponderação, no caso concreto, entre as finalidades do processo penal e os direitos fundamentais das pessoas que nele intervêm, fazendo uso do princípio da proporcionalidade, por forma a não restringir em demasia a posição dos participantes processuais. Assim, as eventuais limitações aos direitos fundamentais dos denunciados, por exemplo, não podem ser arbitrárias.

Ora, como constatámos, qualquer pessoa que utilize o sistema de denúncia online pode, mesmo sem o requerer, ter acesso a informações sobre a investigação e o processo, mediante a utilização da chave de acesso eletrónica. Mais, pode fazê-lo mantendo total anonimato!

Ou seja, não só se permite a qualquer pessoa que efetue denúncia online o acesso à informação independentemente de apresentar interesse legítimo, como também essa prestação de informação não depende de requerimento prévio do denunciante, o que é necessário segundo o n.º 1 do art. 90º do CPP. Mais ainda, uma vez que essa prestação de informação não carece de requerimento, por conseguinte não é exigido despacho de autorização para esse efeito da autoridade judiciária competente naquela fase do processo, decisão que funcionaria como garante da reserva da intimidade do denunciado. Ora, isto configura uma alteração ao regime de acesso aos autos e da publicidade do processo.

Por fim, o sistema de denúncia online, quando utilizado sob anonimato, corresponde a uma alteração ao regime da denúncia anónima do CPP. A denúncia anónima, como vimos, apenas determina a abertura de inquérito após uma apreciação inicial nesse sentido, mas, em caso negativo, é promovida a destruição da denúncia (n.º 6 e 8 do art. 246º do CPP). No entanto, no sistema de denúncia online não só não existe exigência da destruição da denúncia, como ainda se estabelece um canal de comunicação com o denunciante anónimo. Nas palavras de Miguel da Câmara Machado, em “vez de destruir as denúncias que não preenchem os critérios para abertura de inquérito, responde-se ao denunciante, e garante-se a qualquer anónimo

¹⁵⁶ FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE, *Direito Processual Penal*, Coimbra Editora, 1ª edição, 1974, pág. 43.

¹⁵⁷ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, Verbo, 6ª edição, 2010, pág 39.

informação sobre o processo o que revela uma nova forma de lidar com o *anonimato* que acreditamos ser oposta ao espírito das normas do CPP”¹⁵⁸.

Este sistema constituiu, por todas as razões mencionadas, uma alteração ao regime da denúncia em processo penal, criando um novo tipo de denúncia, o que apenas poderia ocorrer por via legislativa.

2. O denunciante de corrupção e crimes conexos

2.1. O denunciante de corrupção e crimes conexos na CRP

No que respeita ao denunciante de corrupção e crimes conexos, não existindo uma disposição específica na Lei Fundamental, existem algumas normas das quais podemos retirar a necessidade de proteger estes denunciantes.

Desde logo, o art. 37º, referente à liberdade de expressão e de informação. Este artigo regula os direitos, liberdades e garantias relacionados com a liberdade de expressão e de informação, ou o direito de expressão do pensamento e o direito de informação, sendo que o primeiro respeita à expressão de ideias ou opiniões, ou seja, a juízos, e o segundo à recolha e transmissão de informações ou factos.

O direito ou liberdade de expressão consiste no direito de não ser impedido de emitir ideias ou opiniões e constitui um afloramento da ideia de pluralismo político. O direito de informação, por sua vez, divide-se em três vertentes: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. O primeiro significa a faculdade de transmitir ou comunicar informações; o segundo consiste na liberdade de recolha de informação; e o terceiro no direito a ser informado de forma adequada e verdadeira, seja pelos meios de comunicação, seja pelos poderes públicos. Mais ainda e segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, a “liberdade de expressão não pressupõe sequer um dever de verdade perante os factos embora isso possa vir a ser relevante nos juízos de valoração em caso de conflito com outros direitos ou fins constitucionalmente protegidos”¹⁵⁹.

¹⁵⁸ CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 93.

¹⁵⁹ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I*, Coimbra Editora, 4ª edição, 2007, anotação n.º II ao art. 37º, pág. 572.

O n.º 1 do art. 37º da CRP postula que os direitos de expressão e de informação não podem ser sujeitos a “impedimentos nem discriminações”. Evidentemente que isto não significa que não possam existir limites ao seu exercício, uma vez que existem infrações praticadas no âmbito desse exercício, nomeadamente as infrações que atingem bens constitucionais, criminal ou contraordenacionalmente protegidos, tais como a dignidade da pessoa humana, a privacidade e, saliente-se, o bom nome e reputação. Esta restrição está prevista no n.º 3 do artigo e assume grande relevância para a discussão sobre a proteção do denunciante e a proteção do denunciado, assunto que abordaremos adiante mais aprofundadamente¹⁶⁰. Esta disposição configura uma limitação que corresponde, em parte, ao parágrafo 2 do art 10º da CEDH, que referimos supra¹⁶¹.

No n.º 4 prevê-se o direito de resposta e retificação, segundo o qual as pessoas têm o direito de se defenderem contra qualquer opinião de carácter pessoal ofensiva ou prejudicial, ou contra notícias ou referências à sua pessoa que não sejam verídicas ou exatas. O exercício deste direito pode ser realizado sob qualquer forma.

Os direitos de expressão e de informação são faculdades que assistem a todos os cidadãos, sendo reconhecidos como direitos fundamentais merecedores de consagração constitucional. O TEDH produziu vasta jurisprudência (alguma dela já referida¹⁶²) no sentido de que a liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática, que abarca mesmo as ideias que ferem, chocam ou inquietam e que qualquer restrição à liberdade de expressão só é admissível se for proporcional ao objetivo legítimo protegido. Além disso, aquele tribunal estabeleceu que, quando se trata de matérias de interesse público, a possibilidade de restringir a liberdade de expressão e informação é particularmente limitada, atribuindo-se o grau máximo de proteção ao debate público e à liberdade de expressão¹⁶³.

Para além disso, a liberdade de expressão e informação “constitui um dos mais relevantes meios de controlo do exercício dos poderes (político, económico ou social), nomeadamente no caso de abuso pelos seus titulares”¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Ver infra 5.

¹⁶¹ Ver supra secção I, 3.3.

¹⁶² Ver supra 3.3.

¹⁶³ TEIXEIRA DA MOTA, FRANCISCO, *Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a Liberdade de Expressão – Os Casos Portugueses*, Coimbra Editora, 2009, pág. 21.

¹⁶⁴ MOREIRA DAS NEVES, J. F., “A Tutela da Honra frente à Liberdade de Expressão numa Sociedade Democrática, in *Data Venia*, n.º 5, 2016, pág. 77.

Ao abrigo destes direitos, um denunciante pode e deve ser protegido contra as eventuais ingerências na sua esfera jurídica nesta matéria. Ao realizar uma denúncia de corrupção e crimes conexos, o denunciante está a exercer a sua liberdade de transmitir uma informação ou facto, está a imputar determinada factualidade incriminatória a outrem, assunto que comporta manifesta importância numa sociedade democrática e no concomitante debate público. Ou seja, simultaneamente, a denúncia de crimes de corrupção e outros conexos significa o exercício do direito de informar e do direito a ser informado, acerca de matérias de inegável interesse público.

Intimamente relacionada com a liberdade de expressão e informação está a liberdade de imprensa, prevista no art. 38º da CRP. De acordo com o entendimento de Gomes Canotilho e Vital Moreira, a liberdade de imprensa constitui uma qualificação da liberdade de expressão e informação, logo, partilha do seu regime constitucional¹⁶⁵. Além disso, engloba também o direito de acesso às fontes de informação e a proteção do sigilo profissional.

No “jornalismo de investigação” a investigação não se pauta normalmente pelo respeito dos direitos do investigado e pela observância dos princípios processuais do contraditório e da plenitude das garantias de defesa. Assim, é frequente que os meios de comunicação, para além de constituírem uma forma de exercício da liberdade de opinião e informação, também funcionem como um instrumento de violação de direitos fundamentais como a privacidade, a imagem e, saliente-se, a honra e o bom nome. É, portanto, evidente que a liberdade de imprensa não é absoluta, uma vez que os jornalistas estão sujeitos a deveres profissionais e deontológicos, como o dever de verdade.

Muitas vezes, o MP inicia inquérito com base em determinada notícia da comunicação social. Por vezes até, factos indiciantes de corrupção e crimes conexos chegam ao conhecimento das autoridades através de um trabalho jornalístico, seja uma notícia de jornal, seja uma reportagem televisiva. A corrupção e a criminalidade conexa, principalmente quando têm como agentes individualidades com notoriedade social e/ou política, constituem uma temática que necessariamente desperta o interesse público porquanto significam um dano na esfera pública e no Estado de Direito.

¹⁶⁵ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I*, Coimbra Editora, 4ª edição, 2007, anotação n.º I ao art. 38º, pág. 580.

2.2. O denunciante de corrupção e crimes conexos como participante processual

Como se referiu, a corrupção e os crimes conexos traduzem-se em criminalidade que frequentemente não atinge uma pessoa determinada, mas antes atenta contra bens ou valores como a autonomia intencional do Estado¹⁶⁶ ou a propriedade pública. Pelo facto de atentarem contra bens ou valores supraindividuais, lógico é que sejam considerados pelo legislador como crimes públicos, pelo que não carecem de apresentação de queixa para a abertura do inquérito. Qualquer pessoa poderá apresentar denúncia pelos referidos crimes e isso bastará para que seja iniciado procedimento criminal, sem qualquer requisito adicional de apresentação de queixa ou constituição de assistente.

Ora, cumpre perceber qual o papel que o denunciante de corrupção e crimes conexos pode desempenhar em processo penal. Logo à partida, é evidente que exerce uma função essencial para o processo, que é precisamente a comunicação dos factos às autoridades, aos quais aquelas, de outro modo, provavelmente não teriam acesso. O denunciante, através da denúncia, tem assim uma função, pré-processual e primordial, de fornecer os dados necessários para que as autoridades competentes adquiram a notícia do crime.

Contudo, o papel do denunciante pode não se reduzir a este primeiro impulso. Pode até ser desejável que o denunciante continue a colaborar com as autoridades ao longo da investigação, uma vez que provavelmente terá conhecimentos privilegiados acerca dos factos e seus agentes. Neste sentido, o denunciante pode constituir-se como um participante processual.

O processo penal comporta um conjunto de participantes processuais, como autoridades judiciárias, órgãos de polícia criminal e particulares, que intervêm no processo em maior ou menor grau. Este grupo é denominado de participantes

¹⁶⁶ Almeida Costa refere a autonomia intencional do Estado como o bem jurídico que os crimes de corrupção visam tutelar. Segundo o autor, “ao transacionar com o cargo, o empregado público corrupto coloca os poderes funcionais ao serviço dos seus interesses privados, o que equivale dizer que, abusando da posição que ocupa, se «sub-roga» ou «substitui» ao Estado, invadindo a respetiva esfera de atividade. A corrupção (própria e imprópria) traduz-se, por isso, sempre numa manipulação do aparelho do Estado pelo funcionário que, assim, viola a «autonomia intencional» do último, ou seja, em sentido material, infringe as exigências de legalidade, objetividade e independência que, num Estado de direito, sempre têm de presidir ao desempenho de funções públicas”; ALMEIDA COSTA, ANTÓNIO, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001, anotação n.º 9 ao art. 372º, pág. 661.

processuais em sentido amplo, que se divide em participantes processuais em sentido estrito e em sujeitos processuais. Os participantes que conduzem ativamente o processo, isto é, cuja atividade pode ter uma influência determinante no desfecho do processo, são designados por sujeitos processuais, ao passo que aqueles que apenas colaboram pontualmente, cuja atuação no processo se esgota nesse ato e que não têm possibilidade de iniciativa própria, são chamados de meros participantes processuais ou participantes processuais em sentido estrito¹⁶⁷. No primeiro grupo enquadram-se o juiz, o MP, o arguido, o assistente e o defensor, no segundo, a testemunha, o funcionário judicial, o perito, o lesado ou o agente policial.

É pacífico que o denunciante constitui, pelo menos, participante processual em sentido amplo, visto que parte dele o impulso inicial do processo e tem a possibilidade de colaborar no andamento do mesmo. Contudo, cumpre verificar se o denunciante se insere na categoria de sujeito processual ou apenas na categoria de participante processual em sentido estrito. O enquadramento do denunciante numa destas categorias não é desprovido de relevância, uma vez que os sujeitos processuais (mas também o lesado, o ofendido e o responsável civil), por terem esse estatuto, podem aceder aos autos do processo, de acordo com o art. 89º do CPP.

Mas será que o papel que o denunciante desempenha no processo pode variar consoante o tipo de denúncia que realizou? E poderão existir situações em que a figura do denunciante não coincide totalmente com as características de nenhum dos participantes processuais? De seguida, analisaremos o enquadramento processual do denunciante neste âmbito tendo em conta os diferentes tipos de denúncias (nominada ou anónima, física ou online), ocupando-nos primeiro do regime geral previsto no CPP e depois do caso específico da denúncia online.

2.2.1. Regime geral do CPP

2.2.1.1. Denunciante como sujeito processual: assistente

Como vimos¹⁶⁸, existem várias disposições no CPP que se referem à faculdade do denunciante se constituir assistente. O CPP não fornece qualquer definição de

¹⁶⁷ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, Verbo, 6ª edição, 2010, pág. 162.

¹⁶⁸ Ver supra 1.4.

assistente, referindo apenas quem pode constituir-se assistente, a sua posição processual e atribuições (arts. 68º a 69º do CPP). No n.º 1 do art. 68º prevê-se que, essencialmente, podem constituir-se assistentes os ofendidos e os seus familiares.

No art. 69º, no entanto, refere-se que os “assistentes têm a posição de colaboradores do MP, a cuja atividade subordinam a sua intervenção no processo, salvas as exceções da lei.” E no n.º 2 do mesmo artigo é dito que compete aos assistentes “intervir no inquérito e na instrução, oferecendo provas e requerendo as diligências que se afigurarem necessárias e conhecer os despachos que sobre tais iniciativas recaírem”, bem como “interpor recurso das decisões que os afetem, mesmo que o Ministério Público o não tenha feito”.

A partir da análise desta disposição, facilmente se compreende que o assistente é um sujeito processual que desempenha o papel de colaborador do MP na ação penal, devido à sua qualidade de ofendido, às relações especiais que mantém ou mantinha com o ofendido ou pela natureza do próprio crime¹⁶⁹.

Ora, segundo a al. e) do n.º 1 do art. 68º do CPP, é possível a qualquer pessoa constituir-se assistente em processo por tráfico de influência, favorecimento pessoal praticado por funcionário, denegação de justiça, prevaricação, corrupção, peculato, participação económica em negócio, abuso de poder e fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção. Estamos aqui perante uma forma de ação penal popular, que aqui se justifica não só pelo facto de os crimes lesarem bens ou valores supraindividuais ou interesses difusos, mas também pelo facto de a investigação dos mesmos ser frequentemente mais difícil. Atente-se, porém, que a capacidade para promover a ação penal pertence em exclusivo ao MP, o que acontece é que o cidadão pode participar no processo como assistente, não lhe sendo conferido qualquer estatuto de autor da ação, como no processo civil.

Com efeito, o denunciante (assim como qualquer pessoa interessada¹⁷⁰⁻¹⁷¹) de crimes de corrupção e outros conexos, nomeadamente os previstos na al. e) do n.º 1 do

¹⁶⁹ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, Verbo, 6ª edição, 2010, pág. 351.

¹⁷⁰ Coloca-se aqui a questão de saber se as pessoas coletivas também podem constituir-se assistentes em sede da al. e) do n.º 1 do art. 68º do CPP. O texto da lei apenas refere pessoas, sendo possível daí extrair que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode constituir-se assistente. No entanto, é necessário ter em conta que uma pessoa coletiva apenas pode praticar atos que se enquadrem nos fins que prossegue. Ademais, parece-nos que não existe qualquer obstáculo ao entendimento de que entidades constituídas para a defesa de interesses coletivos poderão constituir-se assistentes neste âmbito, sendo aliás este entendimento que

art. 68º do CPP, pode constituir-se assistente no respetivo processo. Não se trata aqui de tutelar os interesses do ofendido, pois, por exemplo, a incriminação da corrupção visa proteger um bem jurídico não individual que é a autonomia intencional do Estado. À partida, não existe aqui um interesse individual reflexa ou mediatamente protegido com essa incriminação que permita a conceção de um ofendido neste caso¹⁷²⁻¹⁷³.

Aliás, de acordo com o acórdão de fixação de jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 17 de novembro de 2010, “a al. e) admite, nos crimes aí referidos, a constituição como assistente de “qualquer pessoa”, independentemente da averiguação do “interesse” que ela possa ter na perseguição da infração. Trata-se, obviamente, de uma ampliação, mas não do conceito de ofendido, antes do âmbito da legitimidade, que é alargada a não ofendidos, o que tem a ver com opções político-legislativas de outra natureza, concretamente com a preocupação de incentivar a participação e a “vigilância” cívicas na perseguição daquelas infrações.”¹⁷⁴

Desta forma, o denunciante pode colaborar ativamente com o MP no inquérito, seja através do fornecimento de provas ou da requisição de diligências processuais. Além disso, como assistente, o denunciante terá acesso aos autos do processo mediante requerimento para o efeito (art. 89º do CPP). Contudo, deve salientar-se que a participação que ele terá será já na qualidade de assistente e não como denunciante.

Cumprе fazer algumas ressalvas quanto ao caso específico dos crimes previstos na al. e) do n.º 1 do art. 68º, conjugando esta disposição com o art. 284º do CPP. Uma vez que se trata de crimes públicos, não é permitido ao denunciante/assistente deduzir

se retira do n.º 1 do art. 5º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril. Sobre esta questão, MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, Verbo, 6ª edição, 2010, págs. 359-360.

¹⁷¹ Acórdão da Relação do Porto de 13-02-2013, proc. 4746/09.0TAMTS-B.P1 (Relator: Elsa Paixão), no qual se concluiu pela legitimidade de um Conselho Distrital da Ordem dos Advogados se constituir assistente em processo por crime de procuradoria ilícita.

¹⁷² Em sentido diferente o Acórdão da Relação de Évora de 11-09-2007, CJ, 2007, T4, pág. 267, em que se admite a existência de um ofendido no crime de corrupção e a concomitante possibilidade de este se constituir assistente.

¹⁷³ Tem sido longa a discussão na doutrina e jurisprudência nacionais acerca do conceito de ofendido e da posição do assistente em processo penal. Sobre o tema, SILVA DIAS, AUGUSTO, “A tutela do ofendido e a posição do assistente no processo penal português”, in FERNANDA PALMA, MARIA (Coord.), *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Almedina, 2004, págs. 55 e seguintes; Acórdão do STJ de Fixação de Jurisprudência de 17-11-2010, proc. 40/10.1YFLSB (Relator: Maia Costa); acórdão da Relação do Porto de 12-01-2011, proc. 574/08.8TAVRL-A.P1 (Relator: Vasco Freitas); acórdão da Relação de Guimarães de 17-06-2013, proc. 132/08.7TAMNC-A.G2 (Relator: Ana Teixeira); acórdão da Relação de Évora de 30-06-2015, proc. 213/12.2TATNV.E1 (Relator: Gilberto Cunha).

¹⁷⁴ Acórdão do STJ de Fixação de Jurisprudência de 17-11-2010, proc. 40/10.1YFLSB (Relator: Maia Costa).

acusação se o MP também não o fizer (acusação subordinada), podendo, ainda assim, ser requerida a abertura da instrução para sindicar a decisão de acusar ou arquivar do MP, de acordo com o previsto na al. b) do n.º 1 do art. 287º do CPP. Por outro lado, o denunciante/assistente apenas pode recorrer das decisões que o afetem, o que significa que pode recorrer de decisões contrárias às posições ou pretensões processuais adotadas ou sustentadas pelo assistente¹⁷⁵.

Em caso de denúncia anónima, porém, é evidente que o denunciante apenas se pode constituir assistente mediante a revelação da sua identidade. Aliás, não poderia ser de outra forma tendo em conta que a constituição de assistente se realiza mediante requerimento do interessado, que é naturalmente assinado (n.º 2, 3 e 4 do art. 68º do CPP). A necessidade de identificação tem que ver com as garantias processuais do arguido, nomeadamente o direito de defesa (art. 32º da CRP), que pressupõe o conhecimento de todos os participantes processuais no respetivo processo e o direito a saber quem o indiciou, bem como o direito ao contraditório.

2.2.1.2. Denunciante como participante processual em sentido estrito: testemunha

O denunciante, ao invés de se constituir assistente e ter uma participação ativa no processo, pode apenas participar pontualmente e quando solicitado para tal pelos sujeitos processuais, não tendo poder para influir no andamento do processo. O denunciante pode, portanto, ter o papel de participante processual em sentido estrito, assumindo a qualidade de testemunha no processo e funcionando como meio de prova. Em face do tipo de crimes denunciados que aqui tratamos, este até é o papel que o denunciante mais naturalmente assumirá.

A testemunha é um participante processual (em sentido estrito) accidental¹⁷⁶, do qual não consta uma definição explícita no CPP. Contudo, através da análise das disposições processuais referentes à atuação da testemunha (art. 128º e seguintes do CPP), percebemos que se trata de alguém que detém conhecimento relevante sobre os factos que fundam a existência do processo. A testemunha consiste num instrumento

¹⁷⁵ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, Verbo, 6ª edição, 2010, pág. 365.

¹⁷⁶ PINTO DE ABREU, CARLOS, “Os Programas de Proteção de Testemunhas nos EUA e em Portugal”, in *2º Congresso de Investigação Criminal*, Almedina, 2011, pág. 372.

idóneo para a demonstração ou prova de determinados factos que constituem o objeto do processo, auxiliando o juiz na conformação da sua convicção acerca dos factos e, por conseguinte, no enquadramento legal a conferir aos mesmos¹⁷⁷. É o meio de prova dominante na maioria dos processos, sendo por vezes o único¹⁷⁸. A prova testemunhal consiste na declaração de ciência de um terceiro, tendo por objeto a narração de factos passados ou atuais de que o declarante tem conhecimento direto ou indireto¹⁷⁹⁻¹⁸⁰.

Qualquer pessoa que tenha capacidade para testemunhar tem a obrigação de o fazer se assim lhe for solicitado pelo tribunal, salvo se preencher alguma das situações de recusa (n.º 1 do art. 131º conjugado com o n.º 1 do art. 134º, ambos do CPP) ou de impedimento (art. 133º do CPP). Mais ainda, a testemunha tem o dever de responder com verdade às perguntas que lhe forem dirigidas (al. d) do n.º 1 do art. 132º do CPP), constituindo crime o não cumprimento deste dever (art. 360º do CP).

Por outro lado, um funcionário público não pode ser inquirido sobre matérias que constituam segredo profissional e de que teve conhecimento no exercício das suas funções (n.º 1 do art. 136º do CPP). Porém, esta proibição de prova pode ser afastada por decisão jurisdicional que quebre o dever de sigilo, de acordo com o princípio da prevalência do interesse preponderante (n.º 2 do art. 136º conjugado com o n.º 3 do art. 135º, ambos do CPP).

Os denunciantes que constituam testemunhas de crimes de corrupção e outros conexos podem encontrar-se em situação de vulnerabilidade face aos denunciados ou arguidos, correndo o risco de ver o seu contributo probatório ser condicionado por comportamentos do denunciado ou de terceiros. Questão que se coloca com maior acuidade no caso da denúncia se referir a uma situação ocorrida em contexto de trabalho.

Como refere Sandra Oliveira e Silva, “a viabilização das tarefas de investigação criminal e recolha de prova implica, de forma quase inevitável, o sacrifício de uma esfera de liberdade individual não só do arguido, mas também de outras pessoas. Referimo-nos, em especial, àquelas pessoas que colaboram com a justiça penal –

¹⁷⁷ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal II*, 5.ª Edição, Verbo, 2010, pág. 200.

¹⁷⁸ Ibidem, pág. 201.

¹⁷⁹ PIRES DE SOUSA, LUÍS, *Prova Testemunhal*, Almedina, 2013, pág. 173.

¹⁸⁰ Ressalve-se que a prova testemunhal indireta apenas é admitida se não for possível por morte inquirir as pessoas a quem se ouviu dizer as alegações constantes do depoimento indireto.

testemunhas, vítimas (...), peritos, etc. – e cujas posições jus-fundamentais podem a vários títulos ser ofendidas no processo.”¹⁸¹

Assim, as testemunhas¹⁸² em processo penal cuja vida, integridade física ou psíquica, liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado sejam colocados em perigo devido à sua condição de testemunha, podem beneficiar das medidas de proteção previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de julho, alterada pelas Leis n.º 29/2008, de 4 de julho, e 42/2010, de 3 de setembro (n.º 1 do art. 1º da referida lei), e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto.

Trata-se de um regime de carácter excecional, que apenas pode ser aplicado em caso de necessidade e adequação à proteção das pessoas e à realização das finalidades processuais (n.º 4 do art. 1º da Lei n.º 93/99, de 14 de julho), e que se caracteriza essencialmente pela ocultação da identidade da testemunha, através da distorção de voz e/ou ocultação de imagem no depoimento. A ocultação da identidade da testemunha pode ter lugar se estiverem reunidos cumulativamente os seguintes pressupostos: (i) o depoimento ou as declarações disserem respeito a, entre outros, crimes de corrupção, de burla qualificada, de administração danosa que cause prejuízo superior a 10 000 unidades de conta, ou cometidos por quem fizer parte de associação criminosa no âmbito da finalidade ou atividade desta, desde que sejam crimes puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a oito anos; (ii) a testemunha, seus familiares, a pessoa que com ela viva em condições análogas às dos cônjuges ou outras pessoas que lhes sejam próximas correrem um grave perigo de atentado contra a vida, a integridade física, a liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado; (iii) não ser fundadamente posta em dúvida a credibilidade da testemunha; (iv) o depoimento ou as declarações constituírem um contributo probatório de relevo (art. 16º da lei).

Este regime representa uma restrição ao direito de defesa do arguido, designadamente o direito ao contraditório, que o legislador considera justificada devido às necessidades de proteger os direitos fundamentais da testemunha e de combate ao crime. O arguido vê assim limitado o seu direito ao contraditório devido à não revelação da identidade da testemunha, não podendo interrogá-la com pleno conhecimento de

¹⁸¹ OLIVEIRA E SILVA, SANDRA, *A Proteção de Testemunhas no Processo Penal*, Coimbra Editora, 2007, págs. 38-39.

¹⁸² Bem como os seus familiares, pessoas que com elas vivam em condições análogas às dos cônjuges e outras pessoas que lhes sejam próximas.

quem se trata. Reconhecendo essa limitação e tentando amenizar a mesma, o n.º 2 do art. 19º da referida lei prevê que nenhuma decisão condenatória pode fundar-se exclusivamente ou de modo decisivo no depoimento da testemunha cuja identidade tenha sido ocultada¹⁸³.

Como vimos, o regime de proteção de testemunhas pode ser aplicado a testemunhas em processo por crime de corrupção, desde que punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos, o que acaba, por outro lado, por reduzir bastante o leque de situações em que é possível aplicar este regime. Também é suscitada a dúvida de saber o que é que o legislador quis significar com crimes de corrupção, isto é, se apenas se quis referir ao conceito jurídico-penal do crime de corrupção, previsto nos artigos 372º a 374º-A do CP, ou se se quis referir ao conceito amplo de corrupção, que engloba não só este crime, mas também os ilícitos que pertencem ao mesmo “universo” e que aqui temos designado pela expressão “corrupção e crimes conexos”.

Por fim, de acordo com a al. c) do n.º 3 do art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, o regime de proteção de testemunhas pode ser aplicado, com as devidas adaptações, a trabalhadores que tenham denunciado infrações de que tiveram conhecimento no âmbito do exercício das suas funções ou por causa delas. Esta matéria, que levanta importantes questões, por razões de ordem sistemática, será analisada mais adiante¹⁸⁴.

2.2.2. O caso específico da denúncia online

Relativamente à posição processual que o denunciante online ocupa, a questão apresenta sérias dificuldades. É que o denunciante online, à primeira vista, apenas colabora no processo sem possuir as faculdades de iniciativa ou decisão próprias do assistente, mas, ao mesmo tempo, assiste-lhe um conjunto de direitos a que o denunciante do regime do CPP não tem acesso, nomeadamente o direito à receção e consulta de informações processuais. Como se referiu, a quem efetua uma denúncia online é facultada uma chave de acesso que lhe permite consultar o estado do processo, bastando-lhe introduzir essa chave no sistema para aceder a informações processuais.

¹⁸³ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal II*, 5.ª Edição, Verbo, 2010, pág. 237.

¹⁸⁴ Ver infra 3.1.

Na denúncia online estabelece-se um canal de comunicação entre o denunciante e o investigador que não existe no regime de denúncia previsto no CPP¹⁸⁵. Além disso, saliente-se novamente que o regime da denúncia online não se encontra regulado por qualquer diploma legal, pelo que o tipo de informação prestada ao denunciante depende exclusivamente da discricionariedade do magistrado que responde àquela denúncia.

Assim, o denunciante online parece ser mais do que um mero participante processual em sentido estrito, mas também não podemos qualificá-lo automaticamente como sujeito processual¹⁸⁶. É que, ainda que ele tenha acesso a informações processuais sem sequer carecer de requerimento e de despacho de permissão para o efeito, o denunciante online não tem poder para influir nas decisões processuais, nem dispõe de iniciativa própria.

Parece então que a figura do denunciante online se situa a “meio caminho” entre o sujeito processual e o participante processual em sentido estrito, uma vez que possui as características deste último, mas, simultaneamente, tem poderes ou direitos acrescidos face aos tradicionais participantes processuais previstos no CPP, como a testemunha. Miguel da Câmara Machado identifica o denunciante online como um *tertium genus*, figura a que Figueiredo Dias chama de “sujeito processual acessório ou secundário”¹⁸⁷.

Tenha-se, no entanto, em atenção que, devido ao facto de este sistema não ter enquadramento normativo, a qualificação do denunciante online como sujeito processual ou participante processual em sentido estrito dependerá sempre do tratamento concreto que o magistrado do MP dará à respetiva denúncia¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Como se percebe através da consulta da página “Corrupção: Denuncie aqui”, a comunicação entre denunciante e investigador poderá ser contínua pois o MP poderá “precisar da sua [do denunciante] colaboração para nos [o MP] esclarecer dúvidas ou transmitir informação adicional”.

¹⁸⁶ Também assim, CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 99.

¹⁸⁷ Ibidem, pág. 102.

¹⁸⁸ Ibidem.

3. Proteção de denunciantes na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril

Na nossa ordem jurídica, existe uma única disposição que versa especifica e expressamente sobre a proteção de denunciantes. A Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que aprova medidas de combate à corrupção, foi criada no seguimento do III ciclo de avaliações mútuas sobre a aplicação da Convenção Penal contra a Corrupção, do GRECO, ONU e OCDE, que demonstrou a carência do reforço legislativo nesta área e, consequentemente, elaborou um conjunto de recomendações nesse sentido. Nesta lei introduziu-se um artigo, o art. 4º, que consagrou algumas garantias dos funcionários públicos que denunciassem casos de corrupção de que tivessem conhecimento no âmbito do desempenho das suas funções ou por causa delas. Previa-se que esses funcionários não podiam ser prejudicados sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária; presumia-se abusiva, até prova em contrário, a aplicação aos mesmos de sanção disciplinar dentro de um ano após a denúncia; e garantia-se o seu anonimato até à dedução da acusação, bem como a transferência se por eles requerida.

Após novas recomendações do GRECO, ONU e OCDE, procedeu-se a uma alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de agosto, através da Lei n.º 30/2015, de 22 de março, que alargou as garantias previstas aos funcionários do setor privado e integrou no leque dos direitos dos denunciantes o direito a beneficiar das medidas previstas na lei da proteção de testemunhas em processo penal. De seguida transcreve-se o artigo relevante, que não sofreu mais alterações:

“Artigo 4.º

Garantias dos denunciantes

1 - Os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado, assim como os trabalhadores do setor privado, que denunciem o cometimento de infrações de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária ou o despedimento, ser prejudicados.

2 - Presume-se abusiva, até prova em contrário, a aplicação de sanção disciplinar aos trabalhadores referidos no número anterior, quando tenha lugar até um ano após a respetiva denúncia.

3 - Os trabalhadores referidos nos números anteriores têm direito a:

a) Anonimato, exceto para os investigadores, até à dedução de acusação;

- b) Transferência a seu pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação.*
- c) Beneficiar, com as devidas adaptações, das medidas previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de julho, que regula a aplicação de medidas para a proteção de testemunhas em processo penal, alterada pelas Leis n.º 29/2008, de 4 de julho, e 42/2010, de 3 de setembro.”¹⁸⁹*

a) Destinatários

No n.º 1 deste artigo prevê-se uma proibição de prejudicar de qualquer forma um trabalhador que denuncie uma infração no seu contexto de trabalho. Os destinatários desta proteção são os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado e os trabalhadores do setor privado.

Começamos pela escolha do legislador da palavra “trabalhadores”. Julgamos que, embora a sua escolha seja compreensível em razão de a maior parte das denúncias ser realizada pelo comum trabalhador, podem ocorrer circunstâncias em que a qualidade de “trabalhador” não seja direta e imediatamente aplicável ao caso concreto, quer seja devido a fatores qualitativos, quer seja por razões temporais.

Elucidando¹⁹⁰, no que toca aos estagiários ou aos voluntários, estes são indivíduos que não se inserem automática e inteiramente na definição de trabalhador, uma vez que, ora exercem funções com vista à formação e aperfeiçoamento curricular e/ou profissional, mas na dependência ou em regime de subordinação relativamente ao empregador, ora exercem funções a título gratuito e sem regime de subordinação ao empregador, respetivamente. Ainda que se possa conceber os estagiários como incluídos no conceito em análise, uma vez que se encontram numa relação de dependência hierárquica em tudo semelhante à de um comum trabalhador, o texto da norma parece já não permitir o enquadramento dos voluntários. Além disso, o termo “trabalhador” também não inclui aqueles indivíduos que já não se encontram numa relação de emprego no momento da denúncia, como antigos trabalhadores, ou aqueles que estão prestes a ingressar em tal relação, isto é, indivíduos em processo de recrutamento. No entanto, todos estes sujeitos de que falamos estão em condições de obter informação acerca de um facto incriminatório, em contexto pelo menos equiparável ao dos

¹⁸⁹ Os preceitos deste artigo são também referidos na página do sistema de denúncia online.

¹⁹⁰ Como já se explicou em a), 4.1., secção I.

trabalhadores. Pelo que somos da opinião de que, não existindo razões materiais que justifiquem a sua não proteção, aqueles indivíduos deviam ser protegidos pela norma.

Contudo, esta solução não está plasmada na norma em análise. Como é pacífico na doutrina, em direito penal vigora a proibição da analogia e a interpretação extensiva tem como limite “o «sentido literal possível» dos termos linguísticos utilizados na redação do texto legal¹⁹¹”, ou o mínimo de correspondência verbal entre a interpretação e o texto da norma, nas palavras do n.º 2 do art. 9º do Código Civil. Caso contrário, cai-se no domínio da analogia proibida, com a concomitante violação do princípio da legalidade.

Ora, voluntários, antigos trabalhadores ou potenciais trabalhadores não se incluem definitivamente no vocábulo “trabalhadores”, não sendo possível sequer estabelecer uma ligação entre estes sujeitos e o texto do n.º 1 do art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de agosto. Pelo que só podemos concluir que o n.º 1 do art. 4º da lei 19/2008, de 21 de agosto, apenas se aplica aos trabalhadores que sejam, nomeadamente, dependentes, independentes, trabalhadores a tempo parcial ou em substituição ou consultores.

Além das referidas dificuldades que o vocábulo “trabalhadores” levanta, relativamente à proteção dos trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado, consideramos que a opção do legislador não foi a mais feliz, para não dizer mesmo incompreensível. É que esta fórmula acaba por excluir um conjunto de pessoas que, pelas funções iminentemente públicas que exercem e pelas suas características, mereceriam o mesmo tratamento normativo. Neste conjunto incluem-se, designadamente, quem exerça funções no poder judicial, como magistrados; quem desempenhe a sua atividade num órgão de fiscalização; ou ainda gestores de empresa públicas ou de concessionárias de serviços públicos. Mas também titulares de órgãos sociais dessas empresas públicas ou de concessionárias.

Sendo assim, pode colocar-se a questão de saber se o legislador queria efetivamente proteger apenas os “trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado”, deixando de fora toda uma panóplia de indivíduos que,

¹⁹¹ LEAL-HENRQUES, MANUEL, SIMAS SANTOS, MANUEL, *Código Penal, volume I*, Rei dos Livros, 2ª edição, 1996, pág. 93.

a par dos efetivamente abrangidos pela norma, também prosseguem atividades realizadas com fins próprios do Estado.

Não podemos admitir que essa foi, de facto, a vontade do legislador na elaboração da norma. Julgamos que o texto legislativo acaba por ser demasiado restritivo na medida em que não abrange um conjunto de funcionários que mereceriam a mesma proteção. A finalidade da norma é proteger os funcionários que denunciem infrações, estabelecendo um conjunto de garantias e prerrogativas, não nos parecendo justificada a opção de excluir alguns tipos de funcionários desta previsão, uma vez que qualquer um que exerça funções de prosseguimento de fins públicos pode ter conhecimento de factos que constituam uma infração e que sejam do interesse público. Melhor teria andado se, no lugar de escolher aquela equívoca expressão, tivesse previsto uma definição tão abrangente como a presente no art. 386º do CP, ou, pelo menos, remetido para essa disposição¹⁹².

Como já referimos, em direito penal a analogia, como método de integração de lacunas, está proibida, de acordo com o n.º 3 do art. 1º do CP e também com o art. 29º da CRP¹⁹³. Esta proibição constitui um corolário do princípio da legalidade¹⁹⁴ que fundamenta toda a ação penal. Porém, a proibição da analogia vale não só para normas incriminatórias, mas também para normas processuais penais em sentido material, como é o caso. Vejamos.

De acordo com Taipa de Carvalho, as normas processuais penais materiais condicionam a efetivação da responsabilidade penal ou contendem diretamente com os direitos fundamentais do arguido¹⁹⁵. Ora, o art. 4º deve ser lido na sua globalidade como

¹⁹² O conceito de funcionário público para efeitos penais difere do conceito para efeitos administrativos. De modo geral, podemos dizer que, para o direito penal, releva o exercício de qualquer atividade relacionada com fins próprios do Estado. Assim, o acórdão da Relação de Coimbra de 20-06-2012, proc. 591/02.1JACBR.C1 (Relator: Jorge Dias). Sobre esta matéria, por todos, DAMIÃO DA CUNHA, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001, pág. 808 e seguintes.

¹⁹³ Como ensina Oliveira Ascensão, «há (...) proibições da analogia. A mais importante é a que atinge as regras penais positivas, pelo menos as que demarcam crimes e fixam penas. Nenhuma analogia é permitida a partir delas. Este é um dos pilares mais solidamente assentes no sistema romanístico, fundando o “princípio da legalidade”». OLIVEIRA ASCENSÃO, JOSÉ DE, “Interpretação das leis. Integração das lacunas. Aplicação do Princípio da Analogia”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, n.º 3, dezembro de 1997, pág. 924.

¹⁹⁴ Sobre este princípio do processo penal, FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE, *Direito Processual Penal*, Coimbra Editora, 1ª edição, 1974, págs. 125 e seguintes; MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, Verbo, 6ª edição, 2010, págs. 88 e seguintes.

¹⁹⁵ Segundo o autor, há normas “que condicionam, positiva (pressupostos processuais que são verdadeiros pressupostos adicionais da punição: p. e., queixa e acusação particular) ou negativamente (impedimentos

um todo, por forma a percebermos exatamente a sua natureza e os seus efeitos jurídicos. Trata-se de um artigo que veio alargar o âmbito de aplicação do já referido regime de proteção de testemunhas, na medida em que amplia o catálogo de crimes a que aquele regime pode ser aplicado. É que o n.º 1 do art. 4º refere “infrações”, palavra propositadamente imprecisa e que pode englobar tanto crimes como contraordenações, e postula a aplicação do regime de proteção de testemunhas aos denunciante dessas “infrações”, segundo a al. c) do n.º 3 do art. 4º. Mas o regime de proteção de testemunhas, como já se referiu¹⁹⁶, é um regime altamente limitador do direito de defesa do arguido, na medida em que permite a não revelação da identidade da testemunha (neste caso, o denunciante) durante todo o processo. Pelo que o alargamento do âmbito de aplicação do regime de proteção de testemunhas, provocado pela al. c) do n.º 3 do art. 4º, confere a esta norma a qualidade de norma processual penal em sentido material, uma vez que amplia o número de agentes que podem ver o seu direito de defesa restringido pelas medidas previstas naquele regime.

A interpretação de que o conceito de trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado abrange, por analogia, os conceitos de funcionário e seus equiparados do art. 386º do CP está, assim, vedada, pois restringe sem base legal as garantias de defesa do denunciado/arguido, o que configura uma violação do princípio da legalidade e seus corolários¹⁹⁷, nomeadamente o princípio da tipicidade.

Debrucemo-nos agora sobre a possibilidade de interpretação extensiva, que é distinta da analogia. Nas palavras de Galvão Telles, “a analogia é a aplicação de um preceito jurídico estabelecido para certo facto a outro facto juridicamente relevante mas sem direta ou implícita regulação (caso omissis) e semelhante ao primeiro. Não podendo confundir-se interpretação extensiva e analogia que se distinguem conceitualmente e praticamente. Enquanto interpretação extensiva é o alargamento da letra da lei, a

processuais que são verdadeiros impedimentos de punição: p. e., a prescrição do procedimento criminal) a responsabilidade penal; há normas que dizem diretamente respeito aos direitos e garantias de defesa do arguido (p. e., espécies de prova e valoração da sua eficácia probatória, graus de recurso); há, ainda, normas que afetam direta, incisiva e gravemente o direito fundamental da liberdade (caso da prisão preventiva)”; TAIPA DE CARVALHO, AMÉRICO, *Sucessão de Leis Penais*, 2ª ed., Coimbra Editora, 1997, pág. 261.

¹⁹⁶ Ver supra 2.2.1.2.

¹⁹⁷ Leia-se, por exemplo, a al. a) do n.º 2 do art. 5º do CPP, que se refere às normas processuais penais em sentido material.

analogia é o alargamento do seu espírito”¹⁹⁸. A interpretação extensiva, como referido anteriormente, é permitida em direito penal, sendo este entendimento sufragado por autores como Jorge de Figueiredo Dias¹⁹⁹, Leal-Henriques e Simas Santos²⁰⁰, e ainda por jurisprudência dos tribunais nacionais²⁰¹.

Podemos considerar, atento o objetivo da norma ou os valores ético-sociais decisivos para a sua criação, que o legislador disse menos do que aquilo que pretendia. Assim, poder-se-ia sufragar o entendimento de que a norma sob análise deve ser alvo de interpretação extensiva e teleológica, por forma a abranger, por exemplo, o conceito de trabalhador/funcionário presente no art. 386º do CP.

Não se olvide, contudo, a necessidade de utilização dos critérios gerais de interpretação previsto no art. 9º do Código Civil, nomeadamente, o requisito previsto no seu n.º 2, segundo o qual a interpretação carece de ter um mínimo de correspondência verbal com a letra da lei, ainda que esse mínimo esteja imperfeitamente expresso. É necessário, portanto, que exista uma relação entre a letra da norma e o sentido da interpretação²⁰². Ora, parece que este requisito não se encontra preenchido na interpretação que propomos, uma vez que, por exemplo, um juiz ou um magistrado do MP não se enquadram de todo na categoria “trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado”; nem um titular de um órgão social de uma concessionária de um serviço público constitui um trabalhador naquela aceção. Não existe aqui um mínimo de correspondência verbal entre a interpretação proposta e a letra da lei. Pelo que não podemos deixar de concluir que o n.º 1 do art. 4º da lei 19/2008, de 21 de agosto, na parte em que se refere a “trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado”, não abrange o conceito amplo de funcionário (bem como seus equiparados) previsto no art. 386º do CP.

¹⁹⁸ GALVÃO TELLES, INOCÊNCIO, *Introdução ao Estudo do Direito*, volume I, 11ª edição, Coimbra Editora, 2010, págs. 261 e 262.

¹⁹⁹ FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE, *Direito Penal - Parte Geral, Tomo I*, Coimbra Editora, 2ª edição, 2007, págs. 187 e seguintes.

²⁰⁰ Ver nota de rodapé n.º 191.

²⁰¹ Por exemplo, os acórdãos do STJ de 19-05-1999, proc. 98P666 (Relator: Brito Câmara), e de 16-06-2010, proc. 703/08.1JDLSB.L1.S1. (Relator: Armino Monteiro), ou ainda o acórdão da Relação de Lisboa de 30-06-2008, proc. 4882/2008-9 (Relator: Rui Rangel).

²⁰² BAPTISTA MACHADO, JOÃO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1996, págs. 188 e seguintes.

b) Tipo de infrações denunciadas

Como já referido, o n.º 1 do art. 4º apenas se refere genericamente a infrações, não especificando de todo de que tipo se tratam. Não nos podemos olvidar, contudo, que a Lei n.º 19/2008 versa sobre “medidas de combate à corrupção”, conforme refere o seu título, logo, é natural que as infrações a que o n.º 1 do art. 4º se refere estejam relacionadas com o crime de corrupção e outros conexos. Estamos, assim, perante a utilização do termo “corrupção” no sentido amplo do termo, envolvendo não só o tipo jurídico-penal de corrupção, mas também o abuso de poder, a administração danosa, o branqueamento, a participação económica em negócio, o peculato, o recebimento indevido de vantagem ou o tráfico de influência²⁰³. Pensamos que a opção pelo vocábulo “infrações” é uma decisão propositada do legislador, para abranger um conjunto alargado de crimes relacionados com o universo da corrupção²⁰⁴.

Porém, o facto de o legislador ter optado pelo vocábulo genérico “infrações” pode levar a crer que se pretendeu precisamente significar qualquer tipo de irregularidade de que o trabalhador tenha conhecimento em função do exercício das suas funções ou por causa delas. Isto inclui, por exemplo, ilícitos criminais como a fraude fiscal, prevaricação ou mesmo o abuso sexual praticado por um colega ou superior do trabalhador, mas também ilícitos de mera ordenação social, como contraordenações do âmbito laboral ou ambiental. Em todas estas situações a denúncia pode originar prejuízos na esfera do denunciante, nomeadamente uma sanção disciplinar ou mesmo o despedimento, tal qual como no caso de a infração se tratar de um crime de corrupção passiva, pelo que pode entender-se que a sua denúncia devia merecer o mesmo tipo de proteção.

Este seria talvez o entendimento mais adequado para alcançar uma proteção ampla e efetiva dos denunciantes. Aliás, a *Transparency International* defende que as infrações objeto de denúncia devem incluir não só crimes de corrupção e outros conexos, mas também situações que não constituem propriamente um crime, como

²⁰³ Ministério Público, *Corrupção e Criminalidade Conexa – Relatório Síntese 2015/2016*. Disponível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corupcao_2014-2016.pdf [Consultada a 27-11-2017]

²⁰⁴ “O conceito amplo de corrupção jurídico-penalmente comporta vários tipos criminais que abrangem a corrupção *stricto sensu*, o tráfico de influência, a participação económica em negócio, a concussão, o abuso de poder e mesmo o branqueamento de capitais”. MOURAZ LOPES, JOSÉ, “Fragilidades do Discurso Criminalizador na Corrupção: Entre o Populismo e a Ineficácia”, in *JULGAR*, Almedina, n.º 32, 2017, págs. 129 e 130.

violações de deveres legais, erros judiciários, fraudes, perigos para a saúde pública, segurança ou ambiente, abusos de autoridade, etc.²⁰⁵.

No entanto, não é essa a solução que se encontra prevista na lei. Ademais, o recurso à interpretação, neste domínio, encontra-se vedado por razões que se prendem com a proibição da interpretação analógica de normas processuais penais em sentido material, de acordo com o que já foi explicitado supra²⁰⁶. Com efeito, o entendimento de que o regime de proteção de testemunhas poderia ser aplicado a denunciantes de todo o tipo de infrações, incluindo crimes e contraordenações, seria excessivamente limitador do direito de defesa do denunciado/arguido. O que, em última análise, configuraria uma violação do princípio da legalidade e seus corolários.

Assim, o termo “infrações” do n.º 1 do art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de agosto, deve ser entendido como referente à corrupção em sentido amplo, isto é, a corrupção e a criminalidade conexa.

c) Proibição de prejudicar

A norma refere que os trabalhadores não podem ser prejudicados sob qualquer forma. A título exemplificativo, na norma refere-se a transferência involuntária do trabalhador e o despedimento. Isto significa que os trabalhadores que denunciem infrações de que tiveram conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem ser objeto de qualquer medida negativa, direta ou indireta, por essa razão. O prejuízo que aqui se prevê é necessariamente um conceito amplo, que abrange tanto as sanções disciplinares sob qualquer modalidade (art. 328º do Código do Trabalho e art. 183º e seguintes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, por exemplo), como a discriminação em geral no local de trabalho, isto é, o tratamento desigual desse trabalhador face aos outros e o assédio. Porém, prejudicar também pode envolver condutas omissivas, tais como a não determinação de progressão na carreira quando esta é legalmente devida. No fundo, estabelece-se aqui uma proibição de retaliação por

²⁰⁵ Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 6.

²⁰⁶ Ver alínea anterior.

qualquer meio. Quanto ao caso específico da retaliação através de queixa-crime por difamação, este será tratado mais adiante²⁰⁷.

d) Ónus da prova

No n.º 2 do artigo em questão prevê-se que o ónus da prova de que uma eventual sanção aplicada ao funcionário não é abusiva corre por conta do empregador, dentro de um ano após a denúncia. Ou seja, existe a presunção de que a sanção eventualmente aplicada é abusiva quando esta sanção tiver sido aplicada dentro de um ano a contar da data da denúncia. Prevê-se uma verdadeira inversão do ónus da prova, numa opção legislativa que é recomendada por variadas fontes europeias e internacionais²⁰⁸. Esta norma veio também, por conseguinte, originar uma alteração na alínea b) do n.º 2 do art. 331º do Código do Trabalho, realizada pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto.

Relativamente à duração da presunção, estabelece-se que ela persiste por um ano após a denúncia. Com efeito, o empregador não pode estar sujeito indefinidamente à presunção, sendo necessário estabelecer um prazo razoável em que ela persiste. O prazo de um ano parece ser adequado. No entanto, pode ocorrer a situação de o empregador ter conhecimento da denúncia só passado algum tempo, por exemplo, 11 meses após ela ter sido apresentada, ou mesmo após 1 ano, o que pode defraudar a finalidade da norma. Seria, portanto, mais adequado considerar que o prazo de 1 ano começa a correr após a tomada de conhecimento da denúncia.

Findo este prazo, cessa a presunção de sanção disciplinar abusiva, o que não significa que o empregador não tenha de provar os fundamentos que presidem à aplicação dessa sanção disciplinar.

²⁰⁷ Ver infra 4.

²⁰⁸ Entre outros, Recomendação do Conselho CM/Rec(2014)7; Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 10; WOLFE, SIMON, et. al, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Universidade de Griffith, Transparency International-Australia e Universidade de Melbourne, 2014, pág. 3. Disponível em <https://blueprintforfreespeech.net/394-2/463-2> [Consultada a 16-01-2018].

e) Direitos dos denunciante

No n.º 3 do artigo em análise estão previstas algumas prerrogativas para os denunciante que visam ora protegê-los contra eventuais represálias, ora permitir um certo conforto no seu ambiente profissional.

A al. a) permite que o denunciante mantenha o anonimato, exceto para os investigadores, até à dedução de acusação. Atente-se que esta situação é diferente da denúncia anónima, porquanto a identidade do denunciante é efetivamente conhecida pelas autoridades judiciais competentes. O que se prevê é que essa identidade não seja revelada aos restantes participantes processuais, como o arguido.

Ao ocultar a identidade do denunciante, evidentemente pretende-se protegê-lo contra eventuais discriminações no contexto de trabalho por parte de colegas ou superiores, uma vez que estes serão provavelmente os sujeitos a quem são imputados os factos. Tenta-se assim promover ou preservar o bom ambiente de trabalho de modo a que o denunciante não seja ostracizado ou, nas palavras da lei, prejudicado sob qualquer forma.

O anonimato do denunciante pode manter-se até à dedução de acusação contra o(s) arguido(s). Mais uma vez, a necessidade de se conhecer a identidade do denunciante a partir da acusação prende-se com a salvaguarda dos direitos e garantias do arguido. Na fase de inquérito a aplicação do princípio da igualdade de armas não se verifica com tanta relevância como nas outras fases processuais, uma vez que no inquérito há uma preponderância do princípio do inquisitório²⁰⁹, sob a alçada do qual o MP investiga os factos. O MP tem ao seu dispor todo um conjunto de meios e instrumentos que não se podem comparar aos que o arguido tem, além de que se possibilita a adoção de medidas que denotam precisamente essa diferença de meios, tendo em vista as finalidades da investigação. No entanto, a partir da acusação promove-se um equilíbrio entre os sujeitos do processo, visando-se a consagração plena do direito de defesa do arguido, obrigando a que este possa conhecer todos os factos da acusação, o que inclui a identidade do denunciante.

²⁰⁹ Sobre este princípio do processo penal, FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE, *Direito Processual Penal*, Coimbra Editora, 1ª edição, 1974, págs. 148 e seguintes; MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, Verbo, 6ª edição, 2010, págs. 77 e seguintes.

Na al. b) consagra-se a possibilidade de o denunciante requerer a sua transferência, sem faculdade de recusa, após a dedução de acusação. Novamente, aqui pretende-se proteger o denunciante de eventuais discriminações no contexto de trabalho, dando-lhe a possibilidade de, querendo, ser transferido para outro serviço ou estabelecimento da entidade em que exerce funções, sem que esse pedido possa ser recusado pela entidade patronal. Saliente-se que, embora esta seja uma medida positiva para incentivar e proteger um denunciante, a mesma pode revelar-se inócua tendo em conta a realidade empresarial em Portugal, que consiste predominantemente em pequenas e médias empresas²¹⁰ sem dimensão suficiente para sequer conceber uma transferência.

Na al. c) prevê-se a aplicação aos denunciantes, com as devidas adaptações, do regime das medidas de proteção de testemunhas em processo penal, aprovado pela Lei n.º 93/99, de 14 de julho, e já analisado anteriormente²¹¹. Esta é, porventura, a garantia que maior proteção pode conferir ao denunciante, na medida em que a sua identidade, em teoria, pode ser ocultada em alguns momentos ou mesmo durante todo o processo (art. 16º da lei). Necessário é, porém, que se aplique este regime com a cautela de não limitar excessivamente o direito de defesa do denunciado/arguido, devendo fazer-se uma distinção entre os casos concretos em que ele pode ser aplicado e aqueles que se traduzem numa violação dos direitos fundamentais do arguido.

Em primeiro lugar, deve considerar-se que o denunciante anónimo não pode naturalmente beneficiar do regime de proteção de testemunhas, uma vez que a sua identidade nem sequer é do conhecimento das autoridades judiciais ou órgãos de polícia criminal. Se estas entidades não sabem quem é o denunciante, este não pode ser testemunhar no processo e, por conseguinte, também não pode enquadrar-se no regime de proteção de testemunhas. E esta consideração vale tanto para a denúncia anónima prevista no CPP, como para a denúncia anónima realizada através da plataforma de denúncia online.

²¹⁰

www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%C3%A9dias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimens%C3%A3o-2859

²¹¹ Ver supra 2.2.1.2.

Em segundo lugar, o denunciante online (desde que não anónimo) deve poder beneficiar deste regime tal qual como o denunciante previsto no CPP. Como vimos²¹², o estatuto processual do denunciante online contempla não só os direitos e deveres do denunciante no regime geral, como ainda comporta algumas faculdades adicionais, pelo que é lógico que possa ser enquadrado no regime de proteção de testemunhas em condições de igualdade.

Em terceiro lugar, não se olvide que o regime de proteção de testemunhas é aplicável aos denunciantes de infrações na aceção do art. 4º da Lei n.º 19/2008, mas com as devidas adaptações. Assim, cumpre referir que o regime de proteção de testemunhas aplicar-se-á aos denunciantes apenas quando exista perigo para a sua vida, integridade física ou psíquica, liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado (n.º 1 do art. 1º da Lei n.º 93/99). A avaliação da verificação deste perigo deve ser conjugada com o princípio da proporcionalidade, de acordo com o n.º 4 do art. 1º da Lei n.º 93/99.

Para a ocultação da identidade da testemunha/denunciante, o art. 16º da Lei n.º 93/99 estabelece um conjunto de pressupostos, de entre eles, nomeadamente, a exigência de que o crime seja punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a oito anos (al. a) do n.º 1 do art. 16º da Lei n.º 93/99). Esta restrição acaba por reduzir o campo de aplicação das medidas de ocultação da identidade da testemunha/denunciante, porquanto os crimes de corrupção e outros conexos raramente têm tal moldura penal aplicável (apenas nos casos de corrupção passiva em sentido próprio, de agravação prevista no art. 374º-A do CP e de peculato). Também se exige, evidentemente, que os conhecimentos do denunciante sejam relevantes para a prova dos factos e que a sua credibilidade não seja fundadamente colocada em causa (al. d) do art. 16º da Lei n.º 93/99).

Em quarto lugar, as disposições presentes no Capítulo IV (medidas e programas especiais de segurança) da Lei n.º 93/99 terão uma aplicação mais reduzida que as restantes, porquanto os crimes de corrupção e outros conexos raramente serão julgados em tribunal de júri ou em tribunal coletivo, fruto da moldura penal aplicável (novamente, apenas em casos de corrupção passiva em sentido próprio, de agravação prevista no art. 374º-A do CP e de peculato). Por outro lado, já serão aplicáveis aos

²¹² Ver supra 1.4.1. e 2.2.2.

crimes de corrupção e outros conexos as disposições referentes às pessoas especialmente vulneráveis, se essas pessoas forem trabalhadores nos termos do n.º 1 do art. 4º da Lei n.º 19/2008.

Por último, ainda que os casos de corrupção e crimes conexos sejam denunciados, na maioria das vezes, por trabalhadores do serviço em que ocorreram os factos, a Lei n.º 93/99 nada refere quanto a discriminações em contexto laboral. Porém, para além das eventuais ameaças à pessoa do denunciante (intimidações, agressões, coação, etc.), podemos enquadrar a situação de discriminações em contexto de trabalho no perigo para a integridade psíquica do denunciante, uma vez que as discriminações ou sanções disciplinares abusivas podem efetivamente colocar em perigo ou prejudicar a saúde psíquica da pessoa.

4. A reação à denúncia: a queixa por difamação

4.1. Considerações gerais

Frequentemente, após a instauração de inquérito por denúncia de corrupção e/ou crimes conexos, o denunciado reage apresentando queixa-crime por difamação contra o denunciante, por entender que foi lesada a sua honra através das declarações do denunciante.

Como se depreende, na situação de uma denúncia sucedida de uma queixa por difamação ocorre uma colisão entre direitos constitucionalmente consagrados, nomeadamente os direitos pessoais de personalidade, previstos no art. 26º da CRP, e o direito à liberdade de expressão e de informação (ou de imprensa), previsto no art. 37º (ou 38º) da Lei Fundamental e já analisado(s) anteriormente²¹³, colisão que terá de ser resolvida caso a caso pelos aplicadores da lei.

O art. 26º da CRP consagra os direitos pessoais que os autores civilistas designam por direitos de personalidade. No entanto, não se julgue que estes direitos apenas sejam relevantes para o âmbito civilista: de facto, os direitos de personalidade gozam de proteção penal e constituem limite de outros direitos fundamentais

²¹³ Ver supra 2.1.

conflituantes, segundo o n.º 2 do art. 18º da CRP²¹⁴. Um dos direitos que o artigo 26º da CRP consagra é o direito à honra, que consiste, na sua vertente negativa, no direito a não ser ofendido ou lesado na dignidade ou consideração social através de imputação de factos ou formulação de juízos por outrem. A honra constitui um bem jurídico complexo com duas dimensões: uma interna – a dignidade do indivíduo – e outra externa – o bom nome e reputação, sendo esta última a dimensão que releva para efeitos da presente análise. Através da elevação da honra a bem jurídico com dignidade penal, legitima-se a criminalização de comportamentos lesivos desse valor e merecedores de tutela penal, designadamente, a difamação.

Com efeito, a difamação é um dos crimes do Capítulo IV do Livro II do CP, que respeita aos crimes contra a honra, isto é, os ilícitos cujo bem jurídico que se visa proteger é a honra e a consideração. Segundo Faria Costa, a difamação define-se como uma relação triangular²¹⁵, envolvendo o difamador, o terceiro e o difamado. Concretamente, de acordo com o art. 180º do CP, a difamação consiste na imputação indireta de factos ou na formulação de juízos desonrosos, ou seja, em transmitir esses factos ou juízos a alguém diferente da pessoa visada. Porém, o n.º 2 do art. 180º do CP estabelece que a difamação não é punível se, por um lado, a imputação do facto desonroso for efetuada para realizar interesses legítimos e se, por outro lado, for provada a veracidade da imputação ou que o agente tinha razões fundadas para acreditar na sua veracidade. O n.º 3 do art. 180º do CP prevê ainda que a exclusão da punibilidade prevista no n.º anterior não se verifica sempre que a imputação respeita a facto relativo à intimidade da vida privada e familiar.

²¹⁴ De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, existem quatro pressupostos materiais de legitimidade das restrições ao exercício de direitos, liberdades e garantias constitucionais. O primeiro trata-se da exigência de uma previsão constitucional expressa da respetiva restrição, em que umas vezes é a própria CRP a prever determinada restrição, devendo a lei concretizá-la, outras vezes a CRP limita-se a permitir determinada restrição. No primeiro caso, a lei declara a restrição, no segundo a lei cria a restrição. O segundo pressuposto material para a restrição legítima de direitos, liberdades e garantias constitucionais consiste no imperativo de que a restrição sirva apenas a salvaguarda de outro direito ou interesse constitucionalmente protegido. O terceiro pressuposto consiste no respeito pelo princípio da proporcionalidade, que é composto por três subprincípios: princípio da adequação, princípio da necessidade e princípio da proibição do excesso. O quarto e último pressuposto consiste no imperativo de as leis restritivas de direitos fundamentais não poderem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I*, Coimbra Editora, 4ª edição, 2007, anotação n.º VI ao art. 18º, pág. 388.

²¹⁵ Ao passo que a relação estabelecida no crime de injúria é bipolar. FARIA COSTA, JOSÉ DE, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo I, Coimbra Editora, 2ª edição, 2012, anotação n.º 19 ao art. 180º, pág 912.

A querela entre a honra e a liberdade de expressão e informação (e de imprensa) é antiga e originou um intenso debate doutrinário e jurisprudencial com uma faceta marcadamente internacional e europeia, existindo vasta jurisprudência do TEDH neste âmbito e que já tivemos oportunidade de referir²¹⁶. Existe uma tensão permanente entre estes valores, devendo os tribunais efetuar uma ponderação que possibilite a maior eficácia possível dos mesmos em cada caso concreto.

Os tribunais nacionais também se debruçaram extensivamente sobre o tema, em decisões muitas vezes divergentes face à interpretação que o TEDH tem vindo a realizar deste problema, tendo Portugal sido condenado várias vezes por violação do n.º 1 do art. 10º da CEDH²¹⁷, quer em sede de violação da liberdade de expressão e de informação, quer na sede mais específica da liberdade de imprensa. A corrente jurisprudencial que foi sendo dominante a nível nacional foi a de atribuir uma maior preponderância ao direito à honra, alegando para tal que este direito não tinha limites impostos a nível constitucional e legal, contrariamente à liberdade de expressão e de informação²¹⁸, limitada pelo n.º 3 do art. 37º da CRP e pelo art. 3º da Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro.

Contudo, existem decisões nacionais que já refletem as posições tomadas pelo TEDH nesta matéria. O acórdão do STJ de 13-01-2005, proc. 04B3924JSTJ000 (Relator: Moitinho de Almeida), referiu que a liberdade de expressão e informação é um pilar fundamental de uma sociedade democrática, que não tem como limite absoluto o bom nome e a reputação de terceiros quando se está perante um facto de interesse geral. Por sua vez, o acórdão do STJ de 30-06-2011, proc. 1272/04.7TBBCL.G1.S1 (Relator: João Bernardo), salienta a necessidade de decidir em conformidade com as orientações do TEDH, ao mesmo tempo que nega qualquer prevalência constitucional da honra sobre a liberdade de expressão e informação. Ainda nesta sede, o acórdão da Relação de Évora de 28-05-2013, proc. 552/09.0GCSTB.E1 (Relator: João Gomes de Sousa), onde se referiu que a “interpretação do equilíbrio entre liberdade de expressão e defesa da honra deve orientar-se para uma interpretação restritiva da defesa da honra e maximizadora da liberdade de expressão, realidade que é a expressa na ordem jurídica enformada pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, como o é a portuguesa.”

²¹⁶ Ver supra secção I, 3.3.

²¹⁷ Além dos casos já referidos, entre outros, os acórdãos do TEDH nos casos Lopes da Silva vs. Portugal, de 28-9-2000; Almeida Azevedo vs. Portugal, de 23-1-2007; Mestre vs. Portugal, de 26-04-2007; Leonel Azevedo vs. Portugal, de 27-3-2008; Público vs. Portugal, de 7-12-2010.

²¹⁸ MOREIRA DAS NEVES, J. F., “A Tutela da Honra frente à Liberdade de Expressão numa Sociedade Democrática, in *Data Venia*, n.º 5, 2016, pág. 93.

Numa decisão mais recente, o acórdão do STJ de 31-01-2017, proc. 1454/09.5TVLSB.L1.S1 (Relator: Roque Nogueira), veio reiterar a equivalência de valor jurídico entre a honra e a liberdade de expressão e informação, reafirmando a jurisprudência do TEDH segundo a qual a ponderação deve ser realizada concretamente, mas conferindo uma proteção reforçada à liberdade de expressão e de informação.

Esta linha jurisprudencial vem também defendendo um dever superior de os titulares de cargos políticos e figuras públicas tolerarem as imputações que lhes sejam efetuadas, uma vez que isso decorre necessariamente do debate público inerente a uma sociedade democrática. Refere o TEDH, nas decisões mencionadas, que as pessoas que exercem cargos com relevância pública são mais suscetíveis a críticas, ainda que agressivas ou mesmo infundadas, e têm o dever de tolerar essas críticas, porquanto se situam no centro do debate público e/ou político inerente a uma sociedade democrática, que frequentemente escrutina a atividade dessas figuras públicas. Assim, os titulares de cargos com relevância/expressão pública têm o dever acrescido de suportar críticas à sua atividade, exceto se forem manifestamente infundadas ou gratuitas.

4.2. A proteção do denunciante contra a difamação

O denunciante de corrupção e crimes conexos, ao transmitir os factos de que tem conhecimento às autoridades, sujeita-se a ser acusado pelo denunciado de difamação, o que pode funcionar como um fator dissuasor da denúncia destes ilícitos. Até pode acontecer que esse processo-crime por difamação resulte numa condenação do denunciante, quando o seu único objetivo era o do cumprimento da lei e/ou do direito a informar, situação que se manifesta especialmente no caso da imprensa²¹⁹⁻²²⁰.

Porém, a lei contém algumas “válvulas de escape” que visam proteger o denunciante contra eventuais retaliações, estando reunidos determinados requisitos.

²¹⁹ Não se aprofundará a questão da colisão entre a liberdade de imprensa e o direito à honra, a qual só por si justificaria uma dissertação autónoma. Sobre o papel do jornalista como denunciante de casos de corrupção política, RODRIGUES SOARES, RITA, *Corrupção Política em Portugal: O Jornalismo Judiciário como «Denunciante»*, Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2014.

²²⁰ Também sobre a colisão entre a liberdade de imprensa e o direito à honra, COSTA ANDRADE, MANUEL DA, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal – Uma Perspetiva Jurídico-Criminal*, Coimbra Editora, 1996.

Logo no n.º 2 do art. 180º do CP, refere-se que a punibilidade da difamação pode ser excluída se a imputação servir interesses legítimos e se houver prova dos factos imputados ou se o agente tiver pelo menos convicção fundada da sua veracidade. Como precisa o n.º 4 do mesmo artigo, a convicção do agente será fundada se este tiver realizado os esforços necessários para comprovar a verdade da imputação.

Extensivamente acerca do conceito de interesses legítimos, Faria Costa salienta que o mesmo se pode referir tanto a interesses públicos como interesses privados²²¹. A denúncia de um facto enquadrável num crime de corrupção ou outro conexo consiste numa comunicação que manifestamente realiza interesses legítimos, mais especificamente, o interesse público, nomeadamente a realização das liberdades de expressão e de informação e, bem assim, a transparência nos poderes públicos e a realização da Justiça. Os cidadãos têm direito a ser informados acerca dos assuntos públicos, sendo inegável que uma eventual prática de um crime que lese o Estado (maxime, todos os cidadãos) é de interesse geral e, em específico, do próprio Estado. Por outro lado, a exclusão de punibilidade da difamação também exige a prova dos factos imputados ou, em caso de factos não verdadeiros, a convicção em boa fé de que eles o eram. Aqui remete-se para o dever de informação, isto é, os esforços para comprovar a imputação do facto que conduzem à plausibilidade, para o homem médio, da veracidade dos factos. Este dever de informação ganha uma expressão acrescida no caso dos jornalistas, que devem verificar a fiabilidade das suas fontes de acordo com as regras deontológicas da sua profissão.

Também no que toca à exclusão de ilicitude da difamação, não será ilícita a ofensa produzida em juízo no cumprimento do dever de testemunhar com verdade previsto na al. d) do n.º 1 do art. 132º do CPP. Assim como a acusação deduzida pelo MP não consubstancia o crime de difamação, pois o MP está obrigado por lei a fundamentar os seus atos e atua no âmbito das funções que lhe são atribuídas²²².

Saliente-se, porém, que a verificação dos requisitos da exclusão da ilicitude da difamação não é realizada *a priori*, antes deve ser efetuada caso a caso pelas autoridades judiciárias competentes na fase processual respetiva. Note-se ainda que a difamação é

²²¹ FARIA COSTA, JOSÉ DE, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo I, Coimbra Editora, 2001, anotação n.º 40 ao art. 180º, pág. 919.

²²² MIGUEZ GARCIA, M., CASTELA RIO, J., *Código Penal – Parte geral e especial*, Almedina, 2014, anotação n.º 17 ao art. 180º, págs. 753-754.

agravada no caso de a vítima ser uma das pessoas referidas na al. 1) do n.º 2 do art. 132.º do CP, no exercício das suas funções ou por causa delas, ou se o agente for funcionário e praticar o facto com grave abuso de autoridade, situações em que o crime passa de particular para semipúblico (art. 184º e parte final do n.º 1 do art. 188º, ambos do CP).

Também em matéria de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, a recente Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, prevê que as pessoas que denunciem irregularidades ou violações no âmbito da referida lei não podem ser alvo de procedimento criminal baseado exclusivamente na apresentação dessa denúncia, a não ser que a mesma seja deliberada e manifestamente infundada (n.º 5 do art. 108º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto). Até pelo facto de a denúncia no âmbito desta legislação ser obrigatória, trata-se aqui de uma autêntica exclusão da ilicitude do ato de denúncia²²³, o que obsta à condenação do denunciante por difamação.

²²³ Para além desta medida de proteção, a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto prevê ainda um conjunto de medidas de proteção de denunciante, mormente a proteção de dados do denunciante (e do denunciado), a confidencialidade da sua identidade durante todo o tempo ou até que o seu conhecimento seja exigido para salvaguarda dos direitos de defesa do denunciado, e o dever de a entidade se abster de fazer ameaças ou atos hostis, de nível laboral ou não, ao denunciante, bem como a necessidade de as entidades criarem canais próprios para as denúncias de irregularidades e violações (art. 108º da Lei n.º 83/2017).

CAPÍTULO III – POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES: UMA PERSPETIVA COMPARATIVA

A política criminal define-se como o critério orientador da legislação ou o conjunto de meios empregados pelo direito penal para o tratamento da criminalidade²²⁴, seja na sua prevenção, deteção, investigação ou repressão. Nesta disciplina discute-se a oportunidade e conveniência das soluções jurídicas propostas ou existentes no direito vigente²²⁵. Tal como referido inúmeras vezes ao longo deste estudo, o papel dos denunciante no combate à corrupção e crimes conexos é essencial para o combate a este tipo de criminalidade, constituindo muitas vezes o único meio das autoridades competentes tomarem conhecimento dos factos incriminadores. Razão pela qual em determinada ordem jurídica são estabelecidas medidas de proteção destas pessoas, num quadro normativo que se pode denominar por política de proteção de denunciante.

Tendo analisado as disposições normativas respeitantes à proteção de denunciante existentes na ordem jurídica portuguesa, debruçemo-nos agora sobre as medidas e instrumentos nesta matéria existentes noutros ordenamentos, bem como sobre as recomendações e orientações sobre as melhores práticas, constantes de documentos emitidos por organismos internacionais, governamentais ou não, numa perspetiva de direito comparado. Desta forma, pretende perceber-se que elementos poderiam ser aproveitados pela ordem jurídica portuguesa para o melhoramento da proteção de denunciante, o que contribuiria para o desenvolvimento do combate à corrupção e crimes conexos.

Apesar de reconhecerem a validade de outras soluções jurídicas (como legislação setorial), as fontes internacionais²²⁶, na sua maioria, recomendam a existência de um diploma legislativo autónomo sobre proteção de denunciante, alegando que assim se permite uma maior visibilidade das garantias conferidas, sendo mais fácil aplicá-las. A existência de legislação específica possibilita uma maior aplicabilidade das disposições, tanto no setor público como no setor privado, e também oferece uma maior

²²⁴ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, 6.ª Edição, Verbo, 2010, pág. 51.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Por exemplo, G20, *Plano de Ação Anti-Corrupção – Proteção de denunciante (Estudo sobre legislação de proteção de denunciante, coletânea de melhores práticas e princípios orientadores)*, 2011, págs. 30 e seguintes; Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, págs. 86 e seguintes; OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection in the Public Private Sectors*, 2016, págs. 39 e seguintes.

segurança jurídica à comunidade, na medida em que basta a uma pessoa consultar o diploma para ficar a conhecer as garantias de que dispõe, não necessitando de consultar disposições dispersas em diferentes diplomas legislativos, num exercício difícil para quem não tem formação jurídica. Apesar desta recomendação, é frequente encontrar, num dado país, legislação referente a proteção de denunciante dispersa em mais de um diploma legislativo, mesmo nos ordenamentos alegadamente mais avançados nesta matéria, como poderemos constatar de seguida.

Sobre a proteção de denunciante é frequente referir-se os sistemas anglo-saxónicos como os mais avançados e como aqueles que mais cedo se aperceberam da importância do tema para o combate à corrupção e crimes conexos²²⁷. Estes sistemas possuem uma definição ampla de denunciante e de infrações denunciáveis, abrangendo o setor público e privado, proibindo qualquer forma de retaliação contra o denunciante e prevendo sanções para quem empregue alguma forma de retaliação.

Assim, no Reino Unido e nos EUA, por exemplo, existe legislação dedicada que versa especificamente sobre proteção de denunciante de situações que assumam interesse público (*public interest disclosure*).

Contudo, no Reino Unido, apesar de a legislação relevante ter sido introduzida por uma lei específica, a *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) de 1998, esta consistiu numa alteração ao *Employment Rights Act* (ERA) de 1996, pelo que o regime de proteção de denunciante deste ordenamento está regulado numa secção específica da lei laboral.

Este diploma abrange tanto trabalhadores do setor público, como do privado, e prevê uma ampla definição de trabalhador, na qual se enquadram consultores ou prestadores de serviços, por exemplo, mas também antigos trabalhadores (secção 43K da ERA). Contudo, a ERA não se aplica, por exemplo, a voluntários ou a candidatos a um emprego²²⁸ (secção 230 da ERA, *a contrario sensu*).

A ERA sofreu também uma alteração através da *Enterprise and Regulatory Reform Act* de 2013, que estabeleceu que a denúncia deve ser realizada no interesse público e removeu o critério da boa fé para a decisão sobre proteger ou não uma

²²⁷ Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 10.

²²⁸ WOLFE, SIMON, et. al, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Universidade de Griffith, Transparency International-Australia e Universidade de Melbourne, 2014, pág. 60.

denúncia, mantendo-o, no entanto, para efeitos de cálculo da compensação ao trabalhador por discriminações ou despedimento sem justa causa.

No Reino Unido uma denúncia encontra-se protegida se o trabalhador tiver fundadas razões para a reputar no interesse público e se tratar de uma comunicação de factos passíveis de constituírem uma irregularidade, ilegalidade ou crime, ou ainda um perigo para a saúde ou segurança de alguém ou para o ambiente (secção 43B da ERA). As denúncias podem ser internas (no seio da entidade empregadora ou do Ministério) ou externas, englobando entidades reguladoras, autoridades, a comunicação social ou mesmo deputados, existindo níveis diferentes e gradualmente mais exigentes em termos de requisitos para a denúncia ser protegida (secções 43C e seguintes da ERA). Pretende-se, desta forma, privilegiar a denúncia interna.

A lei estabelece que qualquer dever de sigilo ou confidencialidade decorrente de contrato ou acordo entre o trabalhador e o empregador é nulo se impedir o trabalhador de fazer uma denúncia (secção 43J da ERA)²²⁹.

Para mais, um trabalhador que efetue uma denúncia não pode ser prejudicado por qualquer ato ou omissão do empregador ou de outro trabalhador com base na apresentação dessa denúncia (secção 47B da ERA), podendo o trabalhador apresentar queixa em tribunal em caso de ter sido prejudicado (secção 48, subsecção 1A da ERA) e correndo o ónus da prova por conta do empregador, devendo este demonstrar o fundamento do seu ato ou omissão (secção 48, subsecção 2 da ERA). Um despedimento é considerado sem justa causa se teve na apresentação da denúncia do trabalhador o seu principal fundamento (secção 103A da ERA).

Existe ainda um órgão independente do Governo e da Administração Pública, a Civil Service Commission²³⁰, que, entre outras funções, pode receber denúncias de funcionários públicos relativas a violações da legislação da função pública e de códigos de ética.

Já nos EUA, país amplamente considerado como um dos pioneiros neste tema, existem várias leis federais, estaduais e locais referentes a proteção de denunciantes, quer do setor público, quer do privado²³¹, o que vem contrariar a recomendação da adoção de um diploma único sobre o assunto. No âmbito federal, existe o *Whistleblower*

²²⁹ Situação denominada por *gagging orders*.

²³⁰ <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/>

²³¹ A título de curiosidade, foram contadas pelo menos 47 leis federais em que existiam disposições de proteção de denunciantes no setor privado. WOLFE, SIMON, et. al, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Universidade de Griffith, Transparency International-Australia e Universidade de Melbourne, 2014, pág. 64.

Protection Act (WPA), de 1989, e o *Whistleblower Protection Enhancement Act*, de 2012, que versam sobre o setor público, e, quanto ao setor privado, existe o *Sarbanes-Oxley Act*, de 2002, e o *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act)*, de 2010, relativos ao sistema financeiro e à atividade empresarial.

O *Whistleblower Protection Act* prevê a proteção de trabalhadores, antigos trabalhadores e candidatos a emprego e contempla um vasto conjunto de factos denunciados, tais como violações de qualquer lei, regra ou regulamento, má gestão, desperdício de fundos, abuso de autoridade ou perigo específico e substancial para a saúde ou segurança públicas (secção 2302(a)(2)(B) do WPA). Qualquer denúncia realizada com fundadas suspeitas (máxime, com boa fé) encontra-se protegida, mesmo que os factos se venham a revelar não verdadeiros. O funcionário não pode ser prejudicado sob qualquer forma (secção 2302(a)(2)(A) do WPA). O WPA estabeleceu um órgão independente, o *Office of Special Counsel*, com a finalidade de proteger funcionários, ex-funcionários e candidatos a emprego contra práticas retaliatórias fundadas na comunicação de uma denúncia, recebendo a comunicação de que foram praticados atos discriminatórios e investigando essas práticas proibidas (secção 1212(a)(2) do WPA). Este órgão recebe também as denúncias relativas a, por exemplo, uma violação de lei, e, após uma pré-avaliação, transmite-as à agência competente para a investigação da denúncia. Ou seja, o *Office of Special Counsel* não investiga a denúncia em si, mas as eventuais consequências que o denunciante enfrentou por ter efetuado a denúncia. Por outro lado, podemos encontrar disposições na legislação estado-unidense que, por exemplo, preveem uma pena de prisão de até 10 anos ou multa para alguém que empregue algum tipo de retaliação contra um denunciante de crimes federais (secção 1107 do *Sarbanes-Oxley Act*).

No que respeita aos sistemas de inspiração romano-germânica, as fontes internacionais²³² tendem a considerar que oferecem uma proteção menos ampla do que os sistemas anglo-saxónicos.

Em França, por exemplo, foi publicada a Lei n.º 2007-1598, de 13 de novembro, relativa à luta contra a corrupção, que alterou o Código do Trabalho no sentido de proteger funcionários do setor privado contra sanções por terem testemunhado em casos de corrupção. Só em 2013 é que a lei francesa passou a prever também a proteção de

²³² Ibidem, págs. 34-38, 43-44 e 60-65.

funcionários públicos, num ano em que várias leis que continham disposições de proteção de denunciante foram aprovadas. Assim, protegeu-se o denunciante em determinadas áreas, tais como a segurança ambiental e saúde pública (Lei n.º 2013-316, de 16 de abril), conflitos de interesse de membros do governo e funcionários eleitos (Lei n.º 2013-907, de 11 de outubro) e infrações e crimes (Lei n.º 2013-1117, de 6 de dezembro).

A Lei n.º 2016-1691, de 9 de dezembro²³³, conhecida como *Lei Sapin II*, estabeleceu medidas de proteção de denunciante nos artigos 6º a 16º, e define denunciante²³⁴ como qualquer indivíduo²³⁵ que denuncie um crime, violação de tratado internacional, violação de lei ou regulamento ou um perigo para o interesse público de que tenha conhecimento e o faça em boa fé. A lei estabelece que uma denúncia deve ser dirigida, num primeiro momento, ao supervisor ou pessoa designada para o efeito pelo empregador, devendo ser protegida a confidencialidade dos dados do denunciante e do denunciado (art. 9º da *Lei Sapin II*). No caso de não ser tomada qualquer medida ou em situação de perigo grave e iminente ou de risco de danos irreversíveis, a denúncia pode então ser dirigida a uma entidade externa e, em última instância, à comunicação social (art. 8º da *Lei Sapin II*). A mesma Lei alterou o Código do Trabalho e a lei dos direitos e garantias dos funcionários públicos²³⁶ no sentido de proibir a discriminação sob qualquer forma de candidatos a emprego ou trabalhadores e funcionários, estabelecendo ainda que o denunciado (o empregador) é quem deve provar que os atos ou omissões que tomou contra o denunciante não se encontram relacionados com a denúncia (art. 10º da *Lei Sapin II*).

Isenta ainda de responsabilidade penal o denunciante conforme a definição acima referida, desde que a denúncia seja necessária e proporcional à proteção dos interesses em questão e os mecanismos de reporte sejam cumpridos (art. 7º da *Lei Sapin II*), exceto no que respeita ao sigilo profissional de médicos e advogados e em matéria de segurança nacional. Prevê também que qualquer ato que tente obstar à apresentação de uma denúncia é punível com pena de prisão de até 1 ano ou multa (art. 13º da *Lei Sapin II*). Estabelece ainda a obrigação de implementar mecanismos de reporte de denúncias e de proteção de denunciantes (*whistleblower hotlines*) para as empresas que

²³³ Disponível em http://www.cjoint.com/doc/16_12/FLknuHuFltM_loisapin2.pdf [Consultada a 22-10-2017].

²³⁴ Em francês, *lanceur d'alerte*.

²³⁵ Esta definição, portanto, não se limita a trabalhadores ou funcionários, antes abrange qualquer pessoa.

²³⁶ Lei n.º 83-634, de 13 de julho.

preenchem determinados requisitos, nomeadamente as que possuam mais de 50 funcionários e/ou as que operem na área financeira.

Na Alemanha, por sua vez, não existe legislação específica acerca de proteção de denunciante, exceto no que respeita ao sistema financeiro (desde julho de 2016, § 4d do Código da Autoridade Federal de Supervisão Financeira) e às disposições previstas no Código Penal que isentam de responsabilidade criminal os funcionários públicos que denunciem crimes de corrupção passiva e ativa (§§ 331 a 337 do Código Penal alemão)²³⁷. Segundo a lei germânica, encontra-se proibida qualquer discriminação com base no exercício de um direito do trabalhador (§ 612a do Código Civil alemão).

Pelo exposto, percebemos que são várias as soluções que os diferentes ordenamentos jurídicos encontram para proteger o denunciante, umas vezes através de legislação específica e autónoma sobre proteção de denunciante, outras por intermédio de alterações à legislação já existente, que nela introduzem o tema. O caso do Reino Unido, tido como um dos melhores sistemas de proteção de denunciante, acaba por consistir numa lei específica e autónoma de proteção de denunciante que se encontra inserida na legislação laboral.

O que nos leva a concluir que a existência de legislação dedicada e autónoma sobre proteção de denunciante não significa, só por si, uma melhor proteção. É evidente que uma lei de proteção de denunciante possibilita uma maior unidade e visibilidade desta matéria. Mas, em última instância, o que é importante é que as garantias conferidas aos denunciante sejam amplas e efetivas, independentemente de elas estarem previstas em uma ou mais leis. A definição de denunciante deve ser suficientemente abrangente, de molde a incluir vários tipos de indivíduos, bem como vários tipos de infrações.

Em Portugal, como referimos anteriormente²³⁸, a disposição específica sobre proteção de denunciante é o art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril. Porém, a definição de denunciante aí presente não se coaduna com a necessidade de estabelecer um enquadramento legal amplo de proteção de denunciante, pelo que, na esteira da solução jurídica francesa, propomos uma alteração ao n.º 1 do art. 4º da referida lei que

²³⁷ O tema da proteção de denunciante apenas é explicitamente tratado na jurisprudência, tendo o Tribunal Federal do Trabalho germânico estabelecido que deve ser protegido quem coopere com o MP ou efetue uma denúncia em boa fé referente à ingerência da Administração Pública num direito fundamental. G20, *Plano de Ação Anti-Corrupção – Proteção de denunciante (Estudo sobre legislação de proteção de denunciante, coletânea de melhores práticas e princípios orientadores)*, 2011, pág. 18. Disponível em <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.

²³⁸ Ver supra capítulo II, 3.

passa a definir denunciante como qualquer indivíduo, do setor público ou do setor privado, independentemente do tipo de vínculo laboral que possua (ou sequer da existência de um vínculo de todo), que comunique um crime, violação de tratado internacional, violação de lei ou regulamento ou um perigo para o interesse público de que tenha conhecimento e o faça em boa fé (leia-se, com fundadas suspeitas da veracidade dos factos)²³⁹.

Por outro lado, não existe na lei n.º 19/2008, de 21 de abril, qualquer disposição que preveja sanções para quem tome medidas retaliatórias contra um denunciante. Consideramos que, à semelhança da ordem jurídica francesa, seria desejável prever expressamente a incriminação, punível com pena de prisão ou multa, de atos retaliatórios contra o denunciante. A par das sanções de âmbito laboral e da punição nos termos da lei penal geral, esta incriminação expressa funcionaria como um fator dissuasor de atos retaliatórios (por parte de pessoas naturais ou coletivas) que serviria as finalidades de prevenção do direito penal e, ao mesmo tempo, contribuiria para o combate à corrupção e crimes conexos.

Outra medida importante seria obrigar os empregadores a implementarem mecanismos internos de reporte e comunicação de infrações (*whistleblower hotlines*), o que, em Portugal, já ocorre em matéria de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo²⁴⁰ e no que respeita às sociedades cotadas em bolsa²⁴¹. Trata-se de mecanismos cuja utilidade é amplamente reconhecida²⁴², sendo recomendados por várias fontes internacionais e previstos em legislação como a Lei *Sapin II*, em França, ou o *Sarbanes-Oxley Act*, nos EUA. Estes mecanismos devem possibilitar o anonimato do denunciante e garantir a confidencialidade tanto da sua identidade como da identidade do denunciado, bem como da informação comunicada, nos termos da Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 67/98, de 26 de outubro). Parece-nos que os instrumentos instituídos em matéria de combate ao branqueamento de

²³⁹ Se comunicar factos com a consciência de que os mesmos são falsos e com o intuito de ser instaurado procedimento ao imputado, o denunciante incorre na prática do crime de denúncia caluniosa previsto no art. 365º do CP.

²⁴⁰ Art. 20º da recente Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

²⁴¹ Recomendação presente no n.º 1.4.1 da secção II do Código de Governação das Sociedades de 2010 da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (Recomendações). Disponível em <http://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/Legislacaonacional/Recomendacoes/Documents/CodigodeGovernodaSociedadesCMVM2010.pdf> [Consultada a 16-01-2018]

²⁴² De acordo com o *Global Fraud Study* de 2016, os casos de fraude, corrupção e peculato têm maior probabilidade de ser denunciados se existirem mecanismos de denúncia vigentes nas organizações. Association of Certified Fraud Examiners, *Global Fraud Study 2016*, pág. 27. Disponível em <http://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>

capitais e financiamento do terrorismo, ou os previstos para as empresas cotadas²⁴³, poderiam ser transpostos para outras áreas, mas evidentemente que com as adaptações necessárias e tendo em conta a tendencial menor dimensão das entidades não financeiras.

Relativamente à recomendação das fontes internacionais de criação de um órgão independente ou de um tribunal especializado em proteção de denunciadores, a solução não é evidente. Em Portugal, já existe o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) desde 2008, que possui atribuições e competências similares à recente Agência Francesa Anticorrupção, instituída nesse país pela *Lei Sapin II*²⁴⁴. O CPC é uma entidade administrativa independente que tem competências essencialmente consultivas e de recolha de informação e controlo das medidas de prevenção da corrupção e crimes conexos. Quando recebe informação sobre algum facto suscetível de constituir infração penal ou disciplinar, o CPC remete a informação que possui às autoridades competentes e, após início do respetivo procedimento sobre os factos, suspende a recolha ou organização das informações a eles respeitantes, as quais podem ser facultadas às autoridades (art. 8º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que cria o CPC). Contudo, apesar de poder receber denúncias, não fazem parte das competências deste órgão o apoio ao denunciante e muito menos a sua proteção.

O MP e o juiz de instrução têm competências quanto à determinação da proteção que o denunciante deva receber, apesar de não serem entidades especializadas neste tipo de situações. Não existindo no ordenamento português um órgão específico nesta matéria, seria desejável a promoção de formação especializada do MP e dos tribunais sobre proteção de denunciadores, que munisse as autoridades judiciais com os conhecimentos e práticas necessárias e adequadas a um melhor tratamento desta matéria.

Por outro lado, o conflito entre a denúncia e a difamação tem vindo a ser muito discutido no foro internacional e europeu, como já referimos, existindo um significativo número de vozes que apelam à descriminalização do ilícito em determinadas situações ou, pelo menos, à suavização do tipo de pena aplicável. A Assembleia Parlamentar do

²⁴³ Especificamente sobre as *whistleblower hotlines* nas empresas cotadas na bolsa portuguesa, BARBOSA, CARMENCITA, *O Mecanismo de Whistleblowing nas organizações: O caso das empresas cotadas na Euronext Lisboa*, Dissertação de Mestrado no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, 2012.

²⁴⁴ Porém, ao contrário do homólogo português, o órgão francês tem ainda uma função sancionatória segundo a qual pode aplicar sanções de até 200 000 euros a pessoas singulares e 1 milhão de euros a pessoas coletivas que não cumpram as medidas e procedimentos previstos na *Lei Sapin II* (n.º III, IV e V do art. 17º da referida Lei).

Conselho da Europa emitiu a Resolução CE 1577 (2007)²⁴⁵, de 4 de outubro, por exemplo, que apela à abolição das penas de prisão por difamação (exceto para casos de incitamento à violência, discriminação religiosa e de discurso do ódio), mesmo que na prática estas não sejam aplicadas (ponto 13 da Resolução). O documento refere que a mera previsão da possibilidade de aplicação de pena de prisão por difamação como que dá justificação aos países em que efetivamente se aplica essa pena para continuarem a fazê-lo. Considera que a difamação pode ser utilizada como uma “particularmente insidiosa forma de intimidação” e condena as indemnizações injustificadamente elevadas por danos decorrentes da ofensa à honra, pois também violam o art. 10º da CEDH. Exorta os Estados-Membros a estabelecer medidas de aproximação das suas legislações à jurisprudência do TEDH e recomenda a remoção da legislação de qualquer proteção acrescida de pessoas consideradas figuras públicas, também na esteira da conceção restritiva que o TEDH faz da proteção da honra no que respeita a estas pessoas.

O regime penal nacional da difamação prevê uma pena de prisão até 6 meses ou pena de multa até 240 dias e a elevação em metade nos seus limites mínimos e máximos em caso de agravação (n.º 1 do art. 180º e art. 184º do CP). É certo que a pena de prisão raramente é efetivamente aplicada ou cumprida em Portugal, mas, apesar de poucos, existem casos em que isso ocorreu...²⁴⁶

Tendo em conta o carácter complexo e sigiloso da corrupção e crimes conexos, que torna difícil a sua deteção, quanto mais a respetiva investigação, o legislador tentou encontrar novas técnicas de combater esta criminalidade que facilitassem, ou, melhor, incentivassem os potenciais denunciante a comunicar os factos ilícitos de que tinham conhecimento. E aqui o legislador contemplou não só os denunciante que nada têm que ver com a prática do ilícito, mas também os próprios denunciante que constituem agentes do crime, prevendo diferentes tipos de benefícios para cada situação.

É comum dar-se o nome de mecanismos de direito premial aos benefícios conferidos ao denunciante que também é agente do crime. O direito premial consiste essencialmente em recompensar alguém que também é agente do crime pela prática de

²⁴⁵ Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en> [Consultada a 05-12-2017].

²⁴⁶ <http://p3.publico.pt/actualidade/educacao/21867/liberdade-maria-lurdes-tres-anos-de-prisao-para-bolseira-injustificada> [Consultada a 05-12-2017].

um ato colaborativo com a investigação criminal, podendo esse ato consistir na denúncia do ilícito ou no auxílio na obtenção de provas relevantes para o processo. O benefício que o denunciante-agente pode obter ao cooperar com as autoridades judiciárias pode consistir, por exemplo, numa atenuação da pena que lhe será aplicada ou mesmo na sua dispensa. Numa expressão mais sintética, falamos aqui do arguido colaborador da Justiça.

Em sede do direito premial existem soluções no direito nacional como a presente no n.º 1 do art. 374º-B do CP, que prevê a possibilidade da dispensa de pena do agente de um crime de corrupção que se mostre arrependido mediante uma das condutas previstas nas alíneas da norma. Ora, a alínea a) consiste num verdadeiro mecanismo de incentivo à denúncia, prevendo que o agente do crime possa ser dispensado de pena se o tiver denunciado “no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato e sempre antes da instauração de procedimento criminal, desde que voluntariamente restitua a vantagem ou, tratando-se de coisa ou animal fungíveis, o seu valor”. Saliente-se, porém, que a dispensa de pena não é obrigatória.

José Damião da Cunha entende que a solução aqui encontrada (a possibilidade de dispensa de pena) não é a mais adequada. O autor argumenta que o “funcionário não deveria ser «beneficiado» por denunciar o crime, quando tal conduta surge como um dever exigido já pelo seu estatuto”²⁴⁷. Por outro lado, refere Euclides Dâmaso Simões que a “não automaticidade ou imperatividade da dispensa de pena pode entender-se como um incentivo maior para uma mais ampla e empenhada colaboração do agente do crime com a Justiça – nada está definitivamente adquirido até à decisão judicial; há por isso que manter o nível dos contributos esclarecedores, de atitudes de colaboração, até ao fim”²⁴⁸. Apesar de concordarmos em certa parte com Damião da Cunha, porém, julgamos que neste caso devem prevalecer as finalidades da investigação criminal no que respeita a facilitar a deteção e investigação deste tipo de crimes, o que justifica medidas como a possibilidade da dispensa de pena do funcionário que colabore com a Justiça, mesmo tendo o dever de denúncia por força do respetivo estatuto legal.

²⁴⁷ DAMIÃO DA CUNHA, JOSÉ, “As Alterações Legislativas em Matéria de Corrupção (A Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, e suas consequências”, in *JULGAR Online*, novembro de 2016, págs. 37 e 38. Disponível em <http://julgar.pt/as-alteracoes-legislativas-em-materia-de-corruptao/> [Consultada a 02-12-2017].

²⁴⁸ DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Breves Notas à Lei 30/2015, Contra a Corrupção”, in *JULGAR Online*, abril de 2015, pág. 9. Disponível em <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/04/20150425-ARTIGO-JULGAR-Breves-Notas-Lei-30-2015-contra-a-corrupt%C3%A7%C3%A3o-Euclides-D%C3%A2maso-Sim%C3%B5es.pdf> [Consultada a 02-12-2017].

Além do mecanismo do n.º 1 do art. 374º-B do CP, a pena é especialmente atenuada se o agente do crime auxiliar na obtenção ou produção de provas decisivas para a identificação e detenção de outros eventuais agentes (al. a) do n.º 2 do art. 374º-B do CP), o que pode revestir a forma de denúncia de coautores e/ou cúmplices do ilícito. Nesta situação, a atenuação especial da pena revela-se imperativa.

Também é possível a atenuação especial da pena para os crimes referidos nas als. a) a e) do n.º 1 do art. 1º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro²⁴⁹, se o agente auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis (art. 8º da lei). Ademais, no crime de corrupção ativa é possível suspender provisoriamente o processo se, para além de concordar e cumprir as injunções e regras de conduta impostas, o arguido tiver denunciado o crime ou contribuído decisivamente para a descoberta da verdade (n.º 1 do art. 9º da referida lei).

Os mecanismos de direito premial costumam ser apelidados de “delação premiada”, figura que tem um regime muito amplo no Brasil²⁵⁰. Em Portugal, o instituto tem o nome de colaboração premiada²⁵¹ e tem um regime bastante menos amplo. A figura da colaboração premiada é atualmente muito discutida em Portugal, na sequência de processos mediáticos relativos a criminalidade económico-financeira²⁵², existindo vozes a favor da sua ampliação e outras contra²⁵³. Somos da opinião que as soluções presentes na al. a) do n.º 1 e na al. a) do n.º 2 do art. 374º-B do CP são adequadas, uma vez que nunca impõem a obrigatoriedade de dispensa de pena ao agente que colabore com a Justiça mediante denúncia ou auxílio na obtenção e produção de prova decisiva. Contudo, seria proveitoso alargar este regime a outros crimes do “universo” da corrupção não abrangidos pelas disposições de direito premial presentes quer no CP,

²⁴⁹ Incluindo, para além da corrupção, o peculato, a participação económica em negócio, a administração danosa em unidade económica do setor público, a fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, as infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada, com recurso à tecnologia informática e as infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional.

²⁵⁰ Sobre a delação premiada, VALDEZ PEREIRA, FREDERICO, *Delação premiada – Legitimidade e Procedimento*, Juruá Editora, 3ª edição, 2016.

²⁵¹ Recentemente sobre esta figura, GOMES CANOTILHO, J., BRANDÃO, NUNO, “Colaboração Premiada: Reflexões Críticas sobre os Acordos Fundantes da Operação Lava Jato”, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 133, Revista dos Tribunais Editora, julho de 2017, págs. 133 e seguintes.

²⁵² <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-06-04-A-grande-polemica-da-delacao-premiada> ; http://www.rtp.pt/noticias/pais/sindicato-dos-magistrados-do-ministerio-publico-defende-alargamento-do-direito-premial_a982776 [Consultadas a 04-12-2017].

²⁵³ <http://observador.pt/especiais/a-delacao-premiada-e-eficaz-na-luta-contra-a-corrupcao/> [Consultada a 04-12-2017].

quer na Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, como os crimes de concussão, de abuso de poder ou de tráfico de influência.

Por outro lado, ainda no âmbito da colaboração do agente do crime com a Justiça, outro fator que incentiva o agente a apresentar uma denúncia é a possibilidade de este ser protegido no âmbito da lei de proteção de testemunhas (Lei n.º 93/99, de 14 de julho). Com efeito, a definição de testemunha para efeitos de aplicação desta lei inclui qualquer pessoa independentemente do seu estatuto face à lei processual (al. a) do art. 2º da Lei n.º 93/99, de 14 de julho), o que também abrange agentes do crime e/ou arguidos.

Embora os mecanismos de incentivo à denúncia mais controversos e conhecidos constituam aqueles que envolvem a colaboração de um agente do crime, também existem instrumentos de incentivo à denúncia aplicáveis a pessoas que não têm qualquer relação com o ilícito, mas que apenas denunciam factos de que têm conhecimento, seja por terem sido por eles prejudicados, seja por exercerem o dever cívico ou ético de comunicação de um crime de que souberam por razões fortuitas. Um fator que se pode revelar determinante na tomada da decisão de denunciar é a possibilidade de oferta de vantagens ou recompensas ao cidadão por auxiliar a Justiça.

O mecanismo de recompensas a denunciante tem pouco acolhimento na Europa, mas possui ampla aplicação nos EUA, por exemplo. Através do *False Claims Act*, de 1863 (entretanto várias vezes alterado), é permitido a um cidadão, em nome do Estado, processar alguém que tenha defraudado o Estado para recuperar esse dinheiro, podendo o cidadão receber até 30% da quantia recuperada (secção 3730(b)(1) do *False Claims Act*). Trata-se de uma autêntica forma de ação popular²⁵⁴, na qual se recompensa o cidadão em caso de sucesso. Noutro exemplo, o *Dodd-Frank Act* autoriza a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários dos EUA a conferir a indivíduos que facultem informação conducente à sanção de violações a essa lei recompensas de entre 10 a 30% dos valores recuperados (secção 748 do *Dodd-Frank Act*).

Na ordem jurídica portuguesa temos exemplos bastante mais ténues deste sistema de recompensas. Temos, por exemplo, o caso da chave de acesso eletrónica conferida ao denunciante online, que não constitui uma recompensa monetária, mas funciona de certa forma como uma vantagem ou um prémio para o denunciante, pois

²⁵⁴ Nos EUA, a chamada ação *qui tam*.

através da mesma pode consultar informações processuais e é estabelecido um canal de comunicação com o MP²⁵⁵, benesses que não são oferecidas ao denunciante tradicional.

Existe também o art. 5º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que prevê a isenção de taxa de justiça para qualquer associação sem fins lucrativos cujo objeto principal seja o combate à corrupção que se constitua assistente em processo por corrupção. Seria importante alargar esta isenção a indivíduos, nomeadamente denunciante, que desejem constituir-se assistentes em processos de corrupção e crimes conexos, desde que possuam informação relevante para o caso concreto.

Na mesma esteira, outra medida que poderia fomentar a apresentação de denúncias de crimes de corrupção e outros conexos, bem como a colaboração do cidadão com a investigação criminal, seria a concessão de patrocínio judiciário gratuito ao denunciante que se quisesse constituir assistente.

²⁵⁵ Também neste sentido, CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 59 e 91.

CONCLUSÃO

A corrupção e os crimes conexos constituem infrações que afetam todos os Estados, independentemente de serem considerados como pertencentes ao grupo de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, de primeiro ou de terceiro mundo. Trata-se de uma realidade que, apesar de antiga, adquiriu nas últimas décadas uma visibilidade e relevância inequívocas na discussão pública, naquilo que pensamos ser um sinal dos tempos e um acordar da consciência da comunidade para aquilo que provoca: a defraudação dos objetivos do Estado, a aniquilação da sua autonomia e, em última instância, o corroer da própria democracia.

No combate a este complexo fenómeno impõe-se o aproveitamento de instrumentos já existentes na investigação criminal. Em virtude dos avanços tecnológicos e do aparecimento de novos meios de perpetrar um crime, é necessária a atualização permanente desses instrumentos de combate, mas também a criação de novos mecanismos que facilitem ou potenciem a investigação criminal. As denúncias, apesar de serem porventura o método mais antigo de deteção de um crime pelas autoridades, são também o mais frequente, o que adquire particular relevância no âmbito dos crimes de corrupção e outros conexos, nomeadamente devido aos pactos de silêncio entre corrompido e corruptor.

A denúncia, na vertente de *whistleblowing*, adquire cada vez mais relevância nas fontes internacionais, sendo unânime a necessidade de estabelecer garantias de proteção de quem denuncia para a prevenção, deteção e investigação da corrupção e crimes conexos. Para além do caminho que tem vindo a ser trilhado por organizações não governamentais como a *Transparency International*, também as instituições europeias alertam para os riscos decorrentes da corrupção, ora instando os Estados-Membros a estabelecer medidas para o seu combate, ora solicitando a emissão de normas europeias imperativas nesta matéria. Aliás, recentemente, a Resolução do Parlamento Europeu de 24 de outubro de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos, exorta a Comissão Europeia a promover a criação de “uma proposta legislativa horizontal que institua um quadro regulamentar comum e

abrangente visando garantir um elevado nível de proteção a todos os níveis, nos setores público e privado, bem como nas instituições nacionais e europeias, (...) para os denunciante na UE, tendo em conta o contexto nacional e sem limitar a possibilidade de os Estados-Membros tomarem outras medidas”²⁵⁶.

Embora existam disposições de proteção de denunciante na maior parte dos Estados, muitas das vezes as normas previstas pecam ora na amplitude da definição das pessoas abrangidas, ora na qualidade das garantias oferecidas. O TEDH tem vindo a firmar uma orientação jurisprudencial que sinaliza precisamente as lacunas ou a deficiente aplicação da legislação dos Estados-Membros no que respeita à efetiva proteção dos denunciante de infrações, tendo decidido pela condenação desses Estados por diversas vezes. Nas suas decisões, o TEDH tem conferido prevalência à liberdade de expressão e de informação em detrimento do direito à honra, tendo estabelecido a orientação de que a liberdade de expressão e informação apenas pode ser restringida mediante o preenchimento de três requisitos: que essa restrição esteja prevista na lei nacional, que ela prossiga algum dos fins descritos no n.º 2 do art. 10º da CEDH e que ela seja necessária numa sociedade democrática para atingir os referidos fins. Não estando reunidos estes critérios, conclui-se que o interesse público inerente a uma denúncia de um crime de corrupção ou outro conexo se sobrepõe quer à honra do visado pela denúncia, quer a deveres de lealdade profissional. Trata-se da visão da liberdade de expressão e de informação, da qual a denúncia de irregularidades é um aspeto fundamental, como um valor essencial a qualquer sociedade democrática.

O Estado português sofreu já várias condenações nesta sede, fruto de os tribunais portugueses terem sido, durante largos anos, reféns de uma conceção ultrapassada e francamente antiquada do bom nome e consideração, remanescente da popular expressão portuguesa “o respeitinho é muito bonito”²⁵⁷, e que proclamava o direito fundamental à honra como hierarquicamente superior ao da liberdade de expressão e de informação. Contudo, a jurisprudência portuguesa tem vindo, nos últimos anos, a acolher a doutrina do TEDH, refletindo uma conceção paritária dos direitos pessoais e da liberdade de expressão e de informação²⁵⁸. Até porque, afinal, os

²⁵⁶ Ponto 1 da Resolução.

²⁵⁷ MOREIRA DAS NEVES, J. F., “A Tutela da Honra frente à Liberdade de Expressão numa Sociedade Democrática, in *Data Venia*, n.º 5, 2016, pág. 87.

²⁵⁸ *Ibidem*, pág. 96.

tribunais nacionais estão obrigados a respeitar as decisões produzidas pelo TEDH nos casos em que Portugal é parte.

A denúncia é um direito (em algumas situações, um dever) que assiste a todos os cidadãos e que é parte integrante e garantia do princípio democrático. Sendo uma das formas de participação do cidadão na Justiça, é um ato que tem vindo a ser incentivado pelas instituições para o combate à corrupção e criminalidade conexas, permitindo-se, por exemplo, o anonimato das denúncias, mas também a criação de novos mecanismos tecnológicos para a sua comunicação. Assim sendo, existem essencialmente dois regimes de denúncia no ordenamento português: o regime geral previsto no CPP e o regime da denúncia online ou eletrónica. O sistema de denúncia eletrónica “Corrupção: Denuncie aqui” é um instrumento inegavelmente útil, mas, apesar das evidentes vantagens que comporta, levanta um conjunto de questões de constitucionalidade que não se podem simplesmente menosprezar. O sistema suscita ainda fundadas dúvidas quanto ao respeito pelo direito de defesa do arguido/denunciado, bem como relativamente à reserva da sua intimidade. Saliente-se que não se coloca em causa a bondade da finalidade do sistema e não se nega que a corrupção e a criminalidade conexas devem ser combatidas através de todos os meios à disposição. No entanto, apesar de o processo penal contender inevitavelmente com direitos fundamentais do arguido, essa lesão, para além de ter de ser obrigatoriamente prevista por lei, tem sempre de respeitar o princípio da proporcionalidade. É que, afinal, os fins não justificam os meios.

Em Portugal, o denunciante pode assumir diferentes posições no processo originado pela denúncia, nomeadamente a de assistente ou a de testemunha, por forma a colaborar com as autoridades judiciais na investigação e na procura da verdade material. Ao constituir-se assistente, o denunciante atua ora como pessoa lesada na sua esfera jurídica, ora na defesa de interesses difusos ou bens supraindividuais, numa derivação da ação popular penal, e colabora ativamente no processo, ao passo que como testemunha funciona como meio de produção de prova. Na qualidade de testemunha, o denunciante pode beneficiar de um importante conjunto de medidas de proteção quando a sua integridade física e/ou psicológica esteja em risco, podendo a sua identidade ser ocultada durante todo o processo.

No que respeita a disposições específicas e gerais sobre proteção de denunciante em Portugal, existe o art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que aprovou medidas de combate à corrupção. Trata-se de um artigo que já sofreu alterações que melhoraram o âmbito de proteção e a qualidade das garantias previstas, mas que padece ainda de deficiências significativas, mormente no que toca à amplitude de indivíduos abrangidos. Logo à partida, exclui indivíduos que não se enquadram no vocábulo “trabalhador”, tais como voluntários, indivíduos em processo de recrutamento ou antigos trabalhadores. Por outro lado, a disposição exclui do seu âmbito de aplicação um elevado número de pessoas do setor público que mereceriam a mesma proteção, pelas funções iminentemente públicas que exercem. É caso para dizer que o legislador pecou por defeito na elaboração desta norma. Mais apropriado seria se tivesse estabelecido uma definição de funcionário como a presente no art. 386º do CP. Não é sequer possível recorrer à interpretação do artigo pelo facto de se tratar de uma norma processual penal em sentido material, isto é, uma norma que, apesar de incidir sobre aspetos processuais, influi também nas garantias de defesa do denunciado/arguido. Relativamente à interpretação extensiva, surgem também dificuldades de maior, que se prendem com o mínimo de correspondência verbal entre o texto da norma e a interpretação que se pretende. Assim, no caso em apreço, a possibilidade de aplicação do regime de proteção de testemunhas (que é altamente limitador do direito de defesa do arguido) ao denunciante acaba por restringir a interpretação permitida do art. 4º, sob pena de violação do princípio da legalidade e seus corolários.

A opção do legislador nacional não acompanhou as tendências internacionais que se verificam em matéria de proteção de denunciantes, nomeadamente as inúmeras recomendações de organizações não governamentais especializadas e mesmo de instituições europeias como o Parlamento Europeu ou o Conselho. A partir de toda a doutrina e jurisprudência produzidas internacionalmente e na União Europeia, é possível delimitar um conceito alargado de denunciante/*whistleblower*, que se traduz em todo o indivíduo que trabalhe, trabalhou ou está em vias de vir a trabalhar no setor público ou no setor privado, e que comunique com fundadas suspeitas a prática de uma irregularidade, ilegalidade ou crime de que teve conhecimento no âmbito da sua atividade. A palavra “trabalhador” deveria ser interpretada do modo mais amplo possível, por forma a abranger pessoas que não se enquadram nos moldes tradicionais de emprego dependente, como consultores, subcontratados, prestadores de serviços,

trabalhadores a tempo parcial, estagiários ou voluntários. O princípio da proteção de denunciante, assim, postula que um denunciante não pode ser prejudicado sob qualquer forma, incluindo a prática de atos ou omissões discriminatórias, pelo facto de ter apresentado uma denúncia, devendo estar previstos mecanismos que garantam a efetivação dessa proteção.

Ademais, não são estabelecidas quaisquer sanções para quem prejudique alguém por ter denunciado um facto. É certo que quem utilize medidas intimidatórias, discriminatórias ou outras sobre o denunciante pode ser punido de acordo com a lei geral penal, designadamente por ameaça, coação, ou outro crime, ou ainda de acordo com o Código do Trabalho, nomeadamente por contraordenações laborais. Porém, seria importante a incriminação expressa na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, de condutas que prejudiquem o denunciante, por forma a cimentar a segurança jurídica e a dissuasão do denunciado. As retaliações são comuns e, pior, frequentemente bem sucedidas, nomeadamente através de processo-crime por difamação, crime em Portugal punível com pena de prisão, apesar das recomendações do Conselho da Europa no sentido da abolição da pena de prisão para este ilícito.

Apesar das referidas dificuldades suscitadas pelo art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, é possível estabelecer uma política de proteção de denunciante mais eficiente com recurso ao direito comparado e ao aproveitamento das orientações e melhores práticas recomendadas pelas fontes internacionais. A opção entre a elaboração de legislação setorial ou, antes, específica e autónoma de proteção de denunciante é uma decisão que a cada ordenamento pertence. No entanto, é uma recomendação comum a preferência pela última hipótese, sob o argumento de que assim se alcança maior visibilidade da proteção e, consequentemente, maior aplicabilidade. Somos do entendimento de que o que realmente importa nesta matéria é uma proteção ampla e efetiva, independentemente de ela estar prevista em diplomas setoriais ou gerais. A lei francesa conhecida por *Sapin II*, porém, parece-nos constituir um bom exemplo de uma lei abrangente e adequada de proteção de denunciante.

Em termos de aperfeiçoamento dos mecanismos de reporte de denúncias, o ordenamento português pode aproveitar os exemplos franceses e americanos de instituição de linhas de denúncia (*whistleblower hotlines*) no setor privado e também público, que permitam a confidencialidade não só dos dados do denunciante, mas

também a proteção da informação acerca do denunciado e dos factos. O anonimato também é incentivado, apesar de implicar cautelas acrescidas. Em termos de incentivos à denúncia, o sistema português é ainda parco em soluções, podendo novamente aprender com outros ordenamentos como compensar o cidadão pelo sacrifício que faz ao denunciar e ao colaborar com a investigação.

Neste trabalho, mais do que realizar uma resenha daquilo que constitui o regime das denúncias e de proteção de denunciante em Portugal, procurou-se identificar problemas e delimitar soluções, tendo sempre presente a doutrina e jurisprudência de origem internacional e europeia. Constatou-se que, embora estejam previstas algumas normas de proteção do denunciante, estas não acompanham totalmente as orientações e os guias de melhores práticas existentes, pelo que o legislador nacional deve realizar uma reflexão introspetiva, mas simultaneamente alicerçada nas fontes internacionais e no direito comparado, por forma a garantir uma proteção efetiva dos denunciante, sem olvidar o necessário equilíbrio com as garantias do arguido em processo penal. Só assim poderemos progredir na inclusão dos cidadãos na administração da Justiça, o que se revela fundamental no combate à corrupção e criminalidade conexa.

BIBLIOGRAFIA

ABANTO VÁSQUEZ, MANUEL, “La lucha contra la corrupción en un mundo globalizado” in PREDAL DEL PUERTO, RICARDO (Coord.), *Apuntes de Derecho Penal Económico III*, ICED, 2013, págs. 9 e seguintes. Disponível em http://www.iced.org.py/wp-content/uploads/2013/09/Apuntes-de-Derecho-Penal-Economico-III.pdf2_.pdf

ABAZI, VIGJILENCA, *Relatório da Análise Jurídica sobre os Poderes da União Europeia em Legislação sobre Proteção de Denunciantes*, comissionado pelo Grupo Parlamentar Os Verdes/Aliança Livre Europeia, 2017. Disponível em <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/eef635615b47a047c2eced4272411949.pdf>

ALMEIDA COSTA, ANTÓNIO, “Comentários ao art. 372º”, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001;

Association of Certified Fraud Examiners, *Global Fraud Study 2016*. Disponível em <http://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>

BAPTISTA MACHADO, JOÃO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1996;

BARBOSA, CARMENCITA, *O Mecanismo de Whistleblowing nas organizações: O caso das empresas cotadas na Euronext Lisboa*, Dissertação de Mestrado no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, 2012;

CABRAL BARRETO, IRENEU, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Almedina, 5ª ed., 2015;

CAEIRO, PEDRO, *Legalidade e oportunidade: a perseguição penal entre o mito da “justiça absoluta” e o fetiche da “gestão eficiente” do sistema*. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/~pcaeiro/2002%20Legalidade%20e%20oportunidade.pdf>

CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, págs. 51 e seguintes;

Comissão Europeia, *Commission Work Programme 2017 – Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, 2016. Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf

Conselho da OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2009.

COSTA ANDRADE, MANUEL DA, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal – Uma Perspetiva Jurídico-Criminal*, Coimbra Editora, 1996;

CRUZ SANTOS, CLÁUDIA, BIDINO, CLÁUDIO, THAÍS DE MELO, DÉBORA, *A Corrupção - Reflexões (a Partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra Editora, 2009;

DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Breves Notas à Lei 30/2015, Contra a Corrupção”, in *JULGAR Online*, abril de 2015. Disponível em <http://julgat.pt/wp-content/uploads/2015/04/20150425-ARTIGO-JULGAR-Breves-Notas-Lei-30-2015-contr-a-a-corrup%C3%A7%C3%A3o-Euclides-D%C3%A2maso-Sim%C3%B5es.pdf>

DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Combate à corrupção: a decisiva importância da prevenção e da especialização: o sistema português face à Convenção de Mérida”, in *Revista Polícia e Justiça*, série III, n.º 7, 2006, págs. 23 seguintes;

DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Contra a Corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)”, in *JULGAR Online*, fevereiro de 2014. Disponível em <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/contra-a-corrupt%C3%A7ao.pdf>

DAMIÃO DA CUNHA, “As Alterações Legislativas em Matéria de Corrupção (A Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, e suas consequências)”, in *JULGAR Online*, novembro de 2016. Disponível em <http://julgar.pt/as-alteracoes-legislativas-em-materia-de-corruptcao/>

DAMIÃO DA CUNHA, “Comentário ao art. 386º”, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001;

DE SOUSA, LUÍS, *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011;

DUARTE, MARIA LUÍSA, *A Teoria dos poderes implícitos e a Delimitação de Competências entre a União Europeia e os Estados-Membros*, Lisboa, Lex, 1997;

FARIA COSTA, JOSÉ DE, “Comentário ao art. 180º”, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo I, Coimbra Editora, 2ª edição, 2012;

FERREIRA DE OLIVEIRA, ANDRÉ, *Da corrupção: recebimento e oferta indevidos de vantagem*, Relatório no âmbito do Curso de Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Criminais, FDUC, 2013/2015;

FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE, *Direito Penal - Parte Geral, Tomo I*, Coimbra Editora, 2ª edição, 2007;

FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE, *Direito Processual Penal*, Coimbra Editora, 1ª edição, 1974;

G20, *Plano de Ação Anti-Corrupção – Proteção de denunciante (Estudo sobre legislação de proteção de denunciante, coletânea de melhores práticas e princípios orientadores)*, 2011. Disponível em <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

Galp Energia, *Working together trusting each other - Corporate Governance Report*, 2012. Disponível em http://www.galpennergia.com/EN/Media/Publications/Documents/Corporate_governance_report_2012.pdf

GALVÃO TELLES, INOCÊNCIO, *Introdução ao Estudo do Direito*, volume I, 11ª edição, Coimbra Editora, 2010;

GOMES CANOTILHO, J., BRANDÃO, NUNO, “Colaboração Premiada: Reflexões Críticas sobre os Acordos Fundantes da Operação Lava Jato”, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 133, Revista dos Tribunais Editora, julho de 2017, págs. 133 e seguintes;

GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I*, Coimbra Editora, 4ª edição, 2007;

Government Accountability Project, *International Best Practises for Whistleblower Policies*, 2013. Disponível em <https://www.whistleblower.org/international-best-practices-whistleblower-policies>

GRECO, *Relatório do Segundo Ciclo de Avaliação*, 2005, pág. 26, disponível em <http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/avaliacoes/greco-evaluation-report-on-portugal-2005-v1.pdf>

Greens/European Free Alliance, *Whistleblower Protection in the Public and Private Sector in the European Union – A Draft Directive*, 2016. Disponível em https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf

HENRIQUES GASPAR, ANTÓNIO, et al., *Código de Processo Penal Comentado*, Almedina, 2014;

LEAL-HENRQUES, MANUEL, SIMAS SANTOS, MANUEL, *Código Penal, volume II*, Rei dos Livros, 2ª edição, 1996;

MAIA GONÇALVES, M., *Código de Processo Penal Anotado*, Almedina, 17ª edição, 2009;

MAIA, ANTÓNIO JOÃO, “A questão da corrupção em Portugal: um contributo para a sua caracterização”, in *Investigação Criminal*, n.º 3, junho de 2012, págs. 12 e seguintes;

MAIA, ANTÓNIO JOÃO, *A questão da corrupção em Portugal: contributo para a sua caracterização*, abril de 2008. Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/contributo_para_a_caracterizacao_da_corrupcao_em_portugal.pdf

MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal I*, Verbo, 6ª edição, 2010;

MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal II*, Verbo, 5.ª Edição, 2010;

MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal III*, Verbo, 3ª edição, 2009;

MATOS, MARIA JOÃO, “Liberdade de expressão/imprensa (Artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem): divergência face ao paradigma de julgamento nacional?” in *Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: Casos Nacionais*, Centro de Estudos Judiciários, 2013;

MIGUEZ GARCIA, M., CASTELA RIO, J., *Código Penal – Parte geral e especial*, Almedina, 2014;

Ministério Público, *Corrupção e Criminalidade Conexa – Relatório Síntese 2015/2016*. Disponível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2014-2016.pdf

MIRANDA, JORGE, MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I*, Coimbra Editora, 2005;

MOREIRA DAS NEVES, J. F., “A Tutela da Honra frente à Liberdade de Expressão numa Sociedade Democrática”, in *Data Venia*, n.º 5, janeiro de 2016, págs. 73 e seguintes;

MORGADO, MARIA JOSÉ, VEGAR, JOSÉ, *O Inimigo sem rosto – Fraude e Corrupção em Portugal*, Dom Quixote, 1ª edição, 2003;

MOURAZ LOPES, JOSÉ, “Fragilidades do Discurso Criminalizador na Corrupção: Entre o Populismo e a Ineficácia”, in *JULGAR*, Almedina, n.º 32, 2017, págs. 125 e seguintes;

MOURAZ LOPES, JOSÉ, *O espectro da corrupção*, Almedina, 2011;

NORONHA E SILVEIRA, JORGE, “O conceito de indícios suficientes no processo penal Português” in FERNANDA PALMA, MARIA (Coord.), *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Almedina, 2004, págs. 155 e seguintes;

OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection in the Public Private Sectors*, 2016;

OLIVEIRA ASCENSÃO, JOSÉ DE, “Interpretação das leis. Integração das lacunas. Aplicação do Princípio da Analogia”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, n.º 3, dezembro de 1997, págs. 913 e seguintes;

OLIVEIRA E SILVA, SANDRA, *A Proteção de Testemunhas no Processo Penal*, Coimbra Editora, 2007;

PINTO DE ABREU, CARLOS, “Os Programas de Proteção de Testemunhas nos EUA e em Portugal”, in *2º Congresso de Investigação Criminal*, Almedina, 2011;

PINTO DE ALBUQUERQUE, PAULO, *Comentário ao Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, 2ª edição, 2010;

PIRES DE SOUSA, LUÍS, *Prova Testemunhal*, Almedina, 2013;

RODRIGUES SOARES, RITA, *Corrupção Política em Portugal: O Jornalismo Judiciário como «Denunciante»*, Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2014;

Deloitte, *Report workplace fraud and misconduct - Whistleblower service*, 2014. Disponível em <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/risk/deloitte-au-risk-whistleblower-services-121114.pdf>

SALAZAR ANTUNES, JOANA, *Regime Jurídico das Denúncias em Portugal: um olhar sobre os novos mecanismos de proteção no combate à corrupção*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, FDUL, 2013;

SILVA DIAS, AUGUSTO, “A tutela do ofendido e a posição do assistente no processo penal português”, in FERNANDA PALMA, MARIA (Coord.), *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Almedina, 2004, págs. 55 e seguintes;

STEPHENSON, PAUL e LEVI, MICHAEL, *The Protection of Whistleblowers – A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, Conselho da Europa, 2012. Disponível em https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/CDCJ_2012_9e_FIN_Feasibility_Study_protection_whistleblowers_en-2.pdf

TAIPA DE CARVALHO, AMÉRICO, *Sucessão de Leis Penais*, 2ª ed., Coimbra Editora, 1997;

TEIXEIRA DA MOTA, FRANCISCO, *Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a Liberdade de Expressão – Os Casos Portugueses*, Coimbra Editora, 2009;

TEIXEIRA DE SOUSA, MIGUEL, *A Legitimidade popular na tutela de interesses difusos*, Lex Edições, 2003;

TIAC, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*, 2013;

Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Transparency International, *Resolution on the protection of whistleblowers*, 2012. Disponível em https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_ResolutionProtectionWhistleblowers_EN.pdf

Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013. Disponível em https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_whistleblowingineurope_en

UN Office on Drugs and Crime – Division for Treaty Affairs, *Legislative Guide for the Implementation the United Nations Convention against Corruption*, 2006. Disponível em https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf

UN Office on Drugs and Crime, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, 2015;

VALDEZ PEREIRA, FREDERICO, *Delação premiada – Legitimidade e Procedimento*, Juruá Editora, 3ª edição, 2016;

VIEGAS FERREIRA, EDUARDO, BAPTISTA, MARIA DE LURDES, “Práticas de corrupção na sociedade portuguesa contemporânea”, in *Polícia e Justiça*, II série, n.º 3 e 4, junho e dezembro de 1992, págs. 75 e seguintes;

WOLFE, SIMON, et. al, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Universidade de Griffith, Transparency International-Australia e Universidade de Melbourne, 2014. Disponível em <https://blueprintforfreespeech.net/394-2/463-2>

Sites utilizados:

Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: <http://www.cmvm.pt/>

Comissão Europeia: <http://ec.europa.eu/>

Conselho da Europa: <https://www.coe.int/en/web/portal/home>

Direção-Geral da Política de Justiça: <http://www.dgpi.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/prevenir-e-combater-a/anexos/definicao-de-corrupcao/>

Intervenção de Dimitris Avramopoulos, membro da Comissão Europeia, no debate parlamentar sobre a proposta de resolução sobre medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20171023+ITEM-019+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

Jurisprudência nacional: <http://www.dgsi.pt/>

Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/pt/

Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem:
<http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/por&c=>

Legislação europeia: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pt>

Legislação nacional: <http://www.pgdlisboa.pt/home.php>

Ministério Público: <http://www.ministeriopublico.pt/>

Notícia: <http://anabelamotaribeiro.pt/77893.html>

Notícia: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-06-04-A-grande-polemica-da-delacao-premiada> ;

Notícia: <http://observador.pt/2015/04/09/paulo-morais-e-a-corrupcao-quem-ele-ja-acusou-e-de-que/>

Notícia: <http://observador.pt/especiais/a-delacao-premiada-e-eficaz-na-luta-contr-a-corrupcao/>

Notícia: <http://p3.publico.pt/actualidade/educacao/21867/liberdade-mari-lurdes-tres-anos-de-prisao-para-bolseira-injusticada>

Notícia: <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/juncker-promises-eu-law-to-protect-whistleblowers/>

Notícia: http://www.rtp.pt/noticias/pais/sindicato-dos-magistrados-do-ministerio-publico-defende-alargamento-do-direito-premial_a982776

Notícia: <https://sol.sapo.pt/artigo/22799/ex-gestores-das-aguas-de-coimbra-acusados-de-perseguiacao>

Notícia: <https://www.publico.pt/2011/11/19/local/noticia/tentativa-de-corrupcao-de-sa-fernandes-volta-ao-supremo-tribunal-de-justica-1521666>

Notícia: https://www.rtp.pt/noticias/pais/maria-jose-morgado-queixa-se-de-profunda-falta-de-meios-no-ministerio-publico_a703186

OCDE: <http://www.oecd.org/>

Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/>

Provedor de Justiça da UE:

<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/press/release.faces/pt/59135/html.bookmark>

Sistema de denúncia online “Corrupção: Denuncie aqui”: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>

Estatística de dimensão de empresas em Portugal:

www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%C3%A9dias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimens%C3%A3o-2859

JURISPRUDÊNCIA

- Tribunal de Justiça da União Europeia: acórdãos de 31-03-1971, proc. C-22/70; de 9-07-1987, procs. C-281/85, C-283/85, C-284/85, C-285/85 e C-287/85; de 11-06-1991, proc. C-300/89; de 17-03-1993, proc. C-155/91; de 19-09-2002, proc. C-336/00; de 29-04-2004, proc. C-211/01; de 13-09-2005, proc. C-176/03; de 23-10-2007, proc. C-440/05; e de 06-11-2008, proc. C-155/07;

- Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: acórdãos de 28-09-2000, proc. Lopes da Silva vs. Portugal; de 23-01-2007, proc. Almeida Azevedo vs. Portugal; de 23-01-2007, proc. Mestre vs. Portugal; de 12-02-2008, proc. Guja vs. República da Moldávia; de 27-06-2008, proc. Leonel Azevedo vs. Portugal; de 07-12-2010, proc. Público vs. Portugal; de 21-07-2011, proc. Heinisch vs. Alemanha; de 15-11-2012, proc. Bargão e Domingos Correia vs. Portugal; e de 21-06-2016, proc. Soares vs. Portugal;

- Relação do Porto: acórdãos de 16-10-2013, proc. 150/10.5PBCBR.P1 (Relator: Neto de Moura); de 13-02-2013, proc. 4746/09.0TAMTS-B.P1 (Relator: Elsa Paixão); e de 12-01-2011, proc. 574/08.8TAVRL-A.P1 (Relator: Vasco Freitas);

- Relação de Lisboa: acórdão de 30-06-2008, proc. 4882/2008-9 (Relator: Rui Rangel);

- Relação de Coimbra: acórdãos de 10-09-2008, proc. 195/07.2GBCNT.C1 (Relator: Alberto Mira); e de 20-06-2012, proc. 591/02.1JACBR.C1 (Relator: Jorge Dias);

- Relação de Évora: acórdãos de 11-09-2007, CJ, 2007, T4, pág. 267; e de 30-06-2015, proc. 213/12.2TATNV.E1 (Relator: Gilberto Cunha);

- Relação de Guimarães: acórdão de 17-06-2013, proc. 132/08.7TAMNC-A.G2 (Relator: Ana Teixeira);

- Supremo Tribunal de Justiça: acórdão de Fixação de Jurisprudência de 17-11-2010, proc. 40/10.1YFLSB (Relator: Maia Costa); acórdãos de 19-05-1999, proc. 98P666 (Relator: Brito Câmara); e de 16-06-2010, proc. 703/08.1JDLSB.L1.S1. (Relator: Armindo Monteiro).